

COMPLIANCE

**ПРЕВЕНЦИЯ КОРРУПЦИИ
В БИЗНЕСЕ**

ДЕЛОВАЯ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ

КАЗАХСТАН

2021

 **KazBar**

 **LPRC**
ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЯ
ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ



**ПРЕВЕНЦИЯ КОРРУПЦИИ
В БИЗНЕСЕ**

ДЕЛОВАЯ ДОБРОПОРЯДОЧНОСТЬ

КАЗАХСТАН

**Алматы
2021**

COMPLIANCE

Настоящая публикация подготовлена в рамках проекта «Реализация системной, структурированной и эффективной политики повышения деловой добропорядочности и развития корпоративного управления в Казахстане в соответствии со стандартами ОЭСР», реализуемого Палатой юридических консультантов «Kazakhstan Bar Association» в сотрудничестве с ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) при поддержке Siemens Integrity Initiative.



Содержание

Введение	4
1. Влияние коррупции в частном секторе на уровень коррупции в стране. Уровень вовлеченности предпринимателей в коррупционные сделки	5
2. Квазигосударственный сектор	15
2.1. Основные зоны высокого коррупционного риска квазигосударственных организаций и предприятий.....	15
2.1.1. Государственные закупки	17
2.1.2. Управление государственным имуществом.....	21
2.1.3. Реализация государственных проектов	21
2.2. Развитие антикоррупционного комплаенса (АКК) в квазигосударственных компаниях как главный инструмент превенции коррупции	23
2.2.1. Законодательное регулирование. Статус, полномочия и компетенция сотрудников АКК.....	23
2.2.2. Внедрение механизмов превенции коррупции – достижения и проблемы, основные тенденции.....	25
2.3. Организационная структура службы антикоррупционного комплаенса (службы АКК)....	30
2.3.1. Организация (создание) службы антикоррупционного комплаенса	30
2.3.2. Политики и программы	32
2.3.3. Роль и участие руководителей во внедрении и развитии антикоррупционного комплаенса.....	33
2.3.4. Оценка коррупционных рисков.....	35
2.3.5. Этический кодекс и кодекс поведения	38
2.3.6. Управление конфликтом интересов.....	42
2.3.7. Защита и правовые гарантии сотрудникам, сообщающим о правонарушениях	45
2.3.8. Проверки третьих лиц и партнеров	50
3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УСИЛЕНИЮ МЕР ПРЕВЕНЦИИ В КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ КАЗАХСТАНА.....	52
3.1. Общие рекомендации	52
3.2. Специальные рекомендации	53
3.2.1. Изменение подходов к корпоративной этике и моделям корпоративного поведения.....	55
3.2.2. Антикоррупционное обучение и информирование в более широком контексте ...	55

Введение

Настоящий обзор подготовлен в рамках проекта «Реализация системной, структурированной и эффективной политики повышения деловой добропорядочности и развития корпоративного управления в Казахстане в соответствии со стандартами ОЭСР», реализуемого Палатой Юридических Консультантов «Kazakhstan Bar Association» в сотрудничестве с Центром исследования правовой политики (LPRC) при поддержке Siemens Integrity Initiative. В обзоре представлена оценка изменений в сфере антикоррупционных реформ в частном секторе экономики Казахстана за последний год. Благодаря представленной в обзоре теоретической и практической информации, он может стать эффективным инструментом для усовершенствования антикоррупционной политики, законодательства и практики. Мы не ставим своей основной целью подвергнуть критике существующие антикоррупционные реформы, а хотим предложить идеи для их улучшения, повышения их эффективности и обеспечения прогресса.

Обзор состоит из нескольких разделов: в первом разделе описываются степень и характер вовлеченности частного сектора в коррупционные схемы, сделки и практики. В этом разделе также раскрываются существующие проблемы законодательства и правоприменения, влияющие на уровень коррупции в стране, анализируются индикаторы прогресса действующего Стратегического плана Агентства по противодействию коррупции Республики Казахстан на 2020–2024 годы.

Во втором разделе содержится анализ зон высокого коррупционного риска для предприятий квазигосударственного сектора, анализируются основные и специфические характеристики антикоррупционного комплаенса, обязательное внедрение которого предусмотрено Законом РК «О противодействии коррупции». В этом разделе мы также проводим краткий анализ существующих антикоррупционных комплаенс-программ и служб на предприятиях квазигосударственного сектора.

Данный раздел также посвящен проблеме превенции коррупции в частном секторе. Мы пытаемся разобраться, почему требование о наличии антикоррупционной службы или программы не внедряются на частных предприятиях, каковы при этом риски предпринимателей и в каких сферах они наиболее актуальны.

Обзор завершается общими и детальными рекомендациями, применение которых направлено на изменение мер превенции коррупции сразу в трех секторах – публичном, квазигосударственном и частном, а также на изменение модели поведения сотрудников организаций и предприятий с учетом важности своевременного уведомления о конфликте интересов и нарушениях на рабочем месте.

Еще одной актуальной на сегодняшний день проблемой является некий формализм в вопросах превенции коррупции во всех трех секторах. Многие организации буквально переписывают антикоррупционные стандарты, используя типовые правила или аналогичные документы, принятые в других странах, не проводя при этом внутреннюю оценку коррупционных рисков собственных бизнес- и управленческих процессов. Такой подход препятствует эффективной реализации антикоррупционных программ, в связи с чем в данном обзоре также освещается и актуальность проведения регулярной внутренней оценки коррупционных рисков организации в любой сфере, ведь именно оценка собственных коррупционных рисков лежит в основе программы превенции и противодействия коррупции.

Рекомендации, представленные в данном обзоре, могут быть эффективно использованы не только организациями публичного, квазигосударственного и частного секторов Казахстана, но и образовательными учреждениями, проводящими различные курсы по антикоррупционному комплаенсу.

1. Влияние коррупции в частном секторе на уровень коррупции в стране. Уровень вовлеченности предпринимателей в коррупционные сделки

В 2021 году Казахстан улучшил свои позиции в индексе восприятия коррупции Transparency International (38 баллов из 100, 94-ая позиция из 180 государств)¹. С 2012 года, то есть почти за 10 лет антикоррупционных реформ в стране, ее позиция повысилась на 10 баллов (с 28 баллов в 2012 году до 38 баллов в 2021 году). В 2012 году Казахстан занимал 133-ью позицию из 176-ти государств, в 2021 году – 94-ую из 180-ти государств².

Десять баллов в плюсе в индексе восприятия коррупции за десять лет – реальная ли это оценка уровня коррупции в стране? И, самое главное, в правильном ли направлении реализуются антикоррупционные реформы?

В 2020 году Казахстан присоединился к Группе стран против коррупции (ГРЕКО), ведущей и лидирующей организации для европейских стран в контексте превенции коррупции и минимизации ее последствий³. Это одновременно хорошая и плохая новость для нашей страны. Хорошая новость – участие в системе мониторинга и оценки ГРЕКО определенно «расшевелит» наши антикоррупционные реформы, направит их в правильное русло и обеспечит их эффективность. Казахстану предстоит пройти все пять раундов мониторинга и оценки⁴, и первый мониторинговый визит уже состоялся⁵. Плохая новость для казахстанских управленческих и бизнес-элит – это необходимость ратификации двух европейских конвенций – об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию, что налагает на государство более широкие обязательства по превенции коррупции и возмещению ущерба от коррупционных преступлений⁶.

В 2020 году Транспаренси Казахстан проведена оценка уровня коррупции в стране и степени вовлеченности предпринимательства в коррупционные сделки, а также оценка сфер, наиболее подверженных коррупции в регионах Казахстана⁷. Это не первое исследование о вовлеченности бизнеса в коррупционные сделки в стране. Но это и предыдущие исследования с ясной

¹ Индекс восприятия коррупции, исследование Transparency International, 2021 год. Более подробная информация доступна по ссылке: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/kaz>

² Индекс восприятия коррупции, исследование Transparency International, 2012 год. Более подробная информация доступна по ссылке: <https://www.transparency.org/en/cpi/2012/index/kaz>

³ Kazakhstan becomes GRECO's 50th Member State. <https://www.coe.int/en/web/greco/-/kazakhstan-becomes-greco-s-50th-member-state>

⁴ The GRECO's Evaluation process. <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations>

⁵ Эксперты Совета Европы впервые оценивают антикоррупционную систему Казахстана. https://forbes.kz/news/2021/09/13/newsid_258667

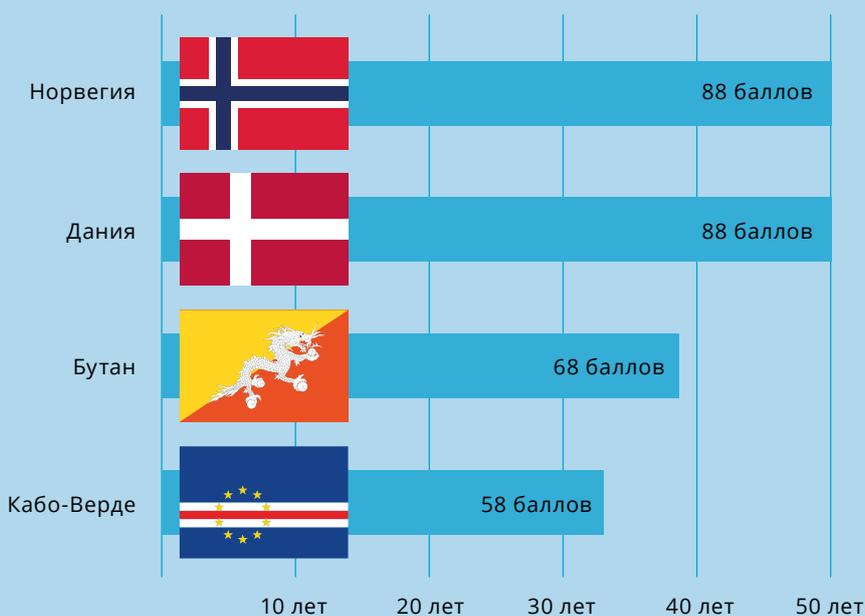
⁶ Criminal Law Convention on Corruption. <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=173>; Civil Law Convention on Corruption <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatynum=174>

⁷ Мониторинг состояния коррупции в Казахстане, Транспаренси Казахстан, 2020. Исследование доступно по ссылке: <http://tikazakhstan.org/monitoring-sostoyaniya-korrupsii-v-kazahstane/>

определенностью показывают, что уровень вовлеченности бизнеса в коррупционные схемы остается высоким (46% от общего числа опрошенных (5 891 человек)⁸, и меры превенции – требования по внедрению антикоррупционного комплаенса как в публичном, так и в частном секторе, изменения законодательства, внедрение новых мер ответственности за коррупцию, видимо, не являются достаточными или не вполне эффективные, поскольку не обеспечивают сдерживание коррупции.

«Скорость» антикоррупционных реформ в Казахстане

Почти 10 лет понадобилось стране, чтобы прибавить 10 баллов по методологии Transparency International (с 28-ми в 2012 году до 38-ми в 2021 году). Сколько лет понадобится стране, чтобы догнать:



В 2020–2021 годах продолжается пандемия COVID-19, вследствие которой в странах с высоким уровнем коррупции многократно усилились и мультиплицировались коррупционные риски в различных сферах. Правительствам многих стран, включая Казахстан, пришлось действовать оперативно, закупая необходимые товары и услуги для борьбы с пандемией. Действовавшие в нормальных условиях правила и процедуры изменялись, как и сроки приобретения, однако это лишь подстегнуло коррупцию. Другой фактор пандемии, повлиявший на коррупцию – это расширение административных «возможностей» для коррупции в публичном секторе: новые формы разрешений на работу для бизнеса, новые формы мониторинга деятельности частных предприятий в условиях пандемии, новые «возможности» для бытовой коррупции – например, «освобождение» от уплаты штрафа, взятки за проезд во время чрезвычайного положения весной 2020 года, распределение надбавок медицинскому персоналу, продажа паспортов вакцинации⁹, отрицательных ПЦР-тестов или медицинских отводов от обязательной вакцинации в сфере услуг и т. д.

На фоне продолжающейся пандемии COVID-19 страдает экономика, которой пытаются помочь новыми государственными проектами и огромным финансированием из бюджета (310 млрд тенге было выделено в качестве антикризисной помощи бизнесу), однако их распределение

⁸ Специальный обзор по коррупции в Казахстане, 2019 год, Национальная палата предпринимателей Казахстана. Исследование доступно по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-sredy>

⁹ Агентство: начато 26 досудебных расследований по продаже паспортов вакцинации. Сентябрь, 2021 года, Радио Azattyq. Публикация доступна по ссылке: <https://rus.azattyq.org/a/31445757.html>

и освоение был признано Счетным комитетом Республики Казахстан неэффективным¹⁰. Квазигосударственный сектор также был задействован в устранении последствий пандемии, однако громкие коррупционные скандалы наблюдались и здесь. Например, глава СК «Фармация» осужден¹¹ за злоупотребление должностными полномочиями, повлекшими тяжелые последствия – массовое заражение коронавирусной инфекцией медиков на фоне отсутствия защитных костюмов. Но были и позитивные примеры – на строительство «ковидного» госпиталя в Алматы ушло 18 дней и 5 млрд тенге¹². Подозревая хищения при строительстве, Антикор Казахстана возбудил уголовное дело, которое впоследствии было закрыто за отсутствием в действиях руководства «корыстной заинтересованности, а также причинения материального ущерба, сведений о присвоении бюджетных средств не добыто».

Отдельно стоит упомянуть факты сговора предпринимателей, госслужащих и сотрудников правоохранительных органов для обеспечения возможности работы бизнеса в условиях пандемии. Ужесточение условий работы для бизнеса и усиление ответственности за их нарушение повлекло новые формы бытовой коррупции, когда предприниматели были вынуждены платить проверяющим взятки за несоставление протокола о нарушении. По другим сообщениям, в некоторых регионах полиция выполняла функции защиты бизнеса от проверяющих, соответственно, тоже за взятки.

Несмотря на общий спад деловой активности, антикоррупционные реформы в Казахстане продолжают. За прошедший год приняты новые законы и подзаконные нормативные акты, новые поправки в Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» в отношении антикоррупционных ограничений в публичном секторе. Ужесточена ответственность за коррупционные преступления. Наиболее значимые изменения, которые рассматриваемые в соответствующих разделах данного обзора:

1. Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» (введен в действие с 1 января 2022 года, за исключением пункта 4 статьи 6¹³, которая вводится в действие с 1 января 2023 года)¹⁴;
2. изменения и дополнения в Закон РК «О противодействии коррупции» – положения об антикоррупционном комплаенсе для предприятий квазигосударственного и частного секторов¹⁵;
3. дополнения в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» – об отставке политических государственных служащих за коррупционные преступления подчиненных¹⁶;
4. дополнения в Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции» – о новых антикоррупционных ограничениях, а именно запрете для государственных служащих иметь счета в зарубежных банках¹⁷.

¹⁰ Счетный комитет: 310 млрд тенге антикризисных средств использовались неэффективно, 5 февраля 2021 года, Информбюро.kz. Публикация доступна по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/schyotnyj-komitet-310-mlrd-tenge-antikrizisnyh-sredstv-ispolzovalis-neeftivno>

¹¹ Апелляционная коллегия столичного суда повторно рассмотрела дело Берика Шарипа. 16 сентября 2021 года, Forbes.kz. Публикация доступна по ссылке: <https://forbes.kz/process/probing/eks-glava-sk-farmatsii-poluchil-realnyiy-srok/>

¹² В BI Group сообщили, что дело о хищении средств при строительстве ковидного госпиталя в Алматы закрыли. 26 августа 2021 года, Информбюро.kz Публикация доступна по ссылке: <https://informburo.kz/novosti/v-bi-group-soobshili-cto-delo-o-hishenii-sredstv-pri-stroitelstve-kovidnogo-gospitalya-v-almaty-zakryli>

¹³ Пункт 4 статьи 6. Планирование цен на идентичные товары, закупаемые предприятиями квазигосударственного сектора. Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047#z79>

¹⁴ Закон Республики Казахстан от 8 июня 2021 года «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047#z79>

¹⁵ Поправки в Закон РК «О противодействии коррупции», пункт 3 статьи 16. Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹⁶ Дополнения в Закон РК «О государственной службе», пункт 3-1 статьи 60. Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

¹⁷ Поправки в Закон РК «О противодействии коррупции», статья 14-1. Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

На данном этапе сложно оценить эффективность законодательных изменений в антикоррупционной сфере, однако позитивным фактором является продолжающийся процесс реализации антикоррупционных реформ в стране, несмотря на то, что проводятся они с разной скоростью в разное время. Данные реформы сфокусированы больше на публичном секторе, и в качестве превенции используются, в основном, действия, направленные на повышение антикоррупционной осознанности у населения, вовлечение гражданского общества, применение различных форм общественного контроля и т.д. Это также подтверждается и в главном антикоррупционном документе, Антикоррупционной стратегии Республики Казахстан¹⁸, специальный раздел которой очень косвенно затрагивает проблемы противодействия коррупции в частном секторе и практически не содержит мер для ее превенции.

По данным **специального обзора коррупции в бизнесе**¹⁹, проведенного в 2019 года по инициативе бизнес-омбудсмена, на 16% снизился уровень вовлеченности предпринимателей в коррупцию за последний год (с 62% до 46%). Но стереотип об изначальной коррумпированности представителей госорганов сохраняется, и поэтому любое действие или бездействие с их стороны рассматривается как попытка коррупции.

На 4% по сравнению с 2017 годом увеличилась доля предпринимателей (до 37%), предпочитающих в коррупционной ситуации действовать легально и защищать свои интересы в законном порядке.

Основная причина коррупции – низкий уровень правовой грамотности представителей МСБ: 44% указали на незнание своих прав и законов; 31% слабо информированы о путях решения вопросов легальным путем; каждый пятый сообщил, что ему недоступны актуальные редакции НПА. Вымогательство со стороны чиновников, создающих волокиту и затягивающих выдачу разрешительных документов, остаются самыми резонансными причинами коррупции.

В 2019 году при указании причин коррупции акцент сместился с «намеренного затягивания сотрудником госорганов решения вопроса» и «желания добиться более качественной работы сотрудника госорганов» на «незнание своих прав и законов со стороны предпринимателей» и «слабую информированность о путях решения вопросов законным путем».

Доля предпринимателей, требующих ужесточения наказания коррупционных чиновников, осталась на уровне 2018 года, и по разным отраслям варьируется в диапазоне от 10 до 20%.

Уровень коррупции в бизнес-среде разный в разных регионах страны: наиболее высокий – в западных и Кызылординской областях; средний – в г. Алматы, южных и северных областях; низкий уровень коррупции – в г. Нур-Султане, в Карагандинской, Костанайской и Восточно-Казахстанской областях.

Наиболее низкие показатели сумм взяток в Северо-Казахстанской и Туркестанской областях (от 5 до 50 тыс. тенге), наиболее высокие – в Актюбинской, Карагандинской и Алматинской областях, в г. Нур-Султане и г. Алматы (от 100 до 2 000 тыс. тенге).

По данным **Мониторинга состояния коррупции**, проведенного Общественным фондом «Транспаренси Казахстан» в 2020 году²⁰, «56,6% респондентов (предпринимателей) считают, что за последний год количество коррупционных случаев в их населенном пункте скорее снизилось. 17,1%, считает, что количество коррупционных случаев скорее увеличилось, 26,3% затруднились оценить изменения. Общее восприятие коррупции в стране в целом также благоприятное. 76,1% опрошенных «согласны» и «скорее согласны» с тем, что предприниматель может, не давая взятку, развивать свой бизнес в месте проживания; 16,1% – «не согласны» и «скорее не согласны» с этой точкой зрения.

¹⁸ Антикоррупционная стратегия Республики Казахстан на 2015–2025 годы. Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1400000986>

¹⁹ Специальный обзор по коррупции в Казахстане, 2019 год, Национальная палата предпринимателей Казахстана. Исследование доступно по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-sredy>

²⁰ Исследование «Мониторинг состояния коррупции в Казахстане», 2020 год. Исследование доступно по ссылке: <http://tikazakhstan.org/monitoring-sostoyaniya-korrupsii-v-kazahstane/>

Рисунок 1. Причины коррупционного поведения предпринимателей



С точки зрения предпринимателей, работники ведомств/учреждений чаще выступают инициаторами неформального решения вопросов, чем они сами – 40,7% против 32,3%. На долю посредников приходится 26,9% случаев. По утверждениям предпринимателей, чаще всего договоренности о неформальном решении вопроса они заключали с представителями низового звена госорганов – со специалистами/инспекторами (30,2%) и главными/ведущими специалистами (27,6%).

В большинстве случаев коррупционная сделка заключается на основании финансового расчета (60,3%). Половина всех платежей не превышает 38 000 тенге. При этом минимальная сумма платежа составила 5 000 тенге, а максимальная – 300 000 тенге. Второй по распространенности вид сделки – это услуги (20,7%). Также 57,4% опрошенных предпринимателей сообщили, что самым распространенным способом действий работника ведомства с целью получения неформального платежа, выступает волокита, затягивание решения вопроса, 26,5% – превышение должностных полномочий, 16,2% – прямое вымогательство»²¹.

Рисунок 2. Причины коррупционных сделок



²¹ Исследование «Мониторинг состояния коррупции в Казахстане», 2020 год. Исследование доступно по ссылке: <http://tikazakhstan.org/monitoring-sostoyaniya-korruptsii-v-kazahstane/>

Таким образом, если обратиться к исследованиям в сфере коррупции в Казахстане, мы можем выявить следующие связи²²:

- **Представители бизнеса и госорганов имеют разные интересы в коррупционных схемах** – предприниматели ищут дополнительную выгоду (на уровне системной коррупции, например, в сфере госзакупок) или оплачивают ускорение бизнес-процессов (на уровне бытовой коррупции), или защищаются от незаконных действий (также на уровне бытовой коррупции); госслужащие используют свое должностное положение и возможности для достижения личных целей или получения личной выгоды (использование своей экономической ренты), с хищением денег или материальных средств или без него.
- **Соответственно, подходы к превенции должны быть разными.** Наиболее эффективный способ превенции в бизнесе – внедрение добропорядочности через **эффективную систему сдержек** (ответственность юридических лиц и/или руководителей, финансовые или нефинансовые санкции) и **противовесов** (освобождение от ответственности, если будет доказано, что меры превенции внедрялись добросовестно), а также **стимулов для предпринимателей, внедряющих меры антикоррупционного комплаенса** (предоставление преимущества в государственных закупках, предоставление льготного кредитования, возможность участия в госпрограммах, проектах государственно-частного партнерства и т. д.). Превенция же в публичном секторе, в госорганах, строится исключительно на человеческом факторе – **создании такой среды** (принцип меритократии при приеме на работу и продвижении по карьерной лестнице), **условий** (заработная плата, льготы и пособия и т. д.) и **климата** (исключение конфликта интересов, оценка рисков, «тон сверху», гарантии сохранения должности в случае раскрытия информации и т. д.) в организации, в которой **у государственного служащего не возникает потребности применять свою экономическую ренту, то есть использовать свою должность и возможности для получения личной выгоды.**

По данным исследования, частный и квазигосударственный секторы активно вовлечены в коррупционные схемы и сделки, однако меры и механизмы превенции здесь не работают в полную силу (или, как в случае с квазигосударственным сектором, только начинают создаваться и работать). К сожалению, много времени упущено, и теперь, чтобы улучшить ситуацию и снизить уровень вовлеченности бизнеса в коррупцию потребуются следующее:

- **смещение фокуса антикоррупционных реформ в сторону частного сектора** – здесь важен принцип «2-1» – два антикоррупционных шага в частном секторе влекут один шаг по превенции коррупции в публичном секторе, а именно:
 - принятие специального закона или внесение в Закон РК «О противодействии коррупции» дополнений в отношении обязательного внедрения разных форм антикоррупционного комплаенса в частном секторе для разных форм бизнеса, в зависимости от количества сотрудников и т. д.;
 - введение системы поощрения за наличие антикоррупционной комплаенс-программы для бизнеса;
 - введение ответственности за коррупцию для юридических лиц – гражданско-правовой, административной или квазиуголовной, и исключение ответственности, если на предприятии была введена и добросовестно реализовывалась антикоррупционная программа;
 - введение специальных требований, например, для участников государственных закупок, одним из которых является обязательное наличие антикоррупционной комплаенс-программы, включающей подписание специальной антикоррупционной декларации, введение санкций за использование бюджетных денег для выплаты взяток и «откатов» и т. д.;

²² Специальный обзор по коррупции в Казахстане, 2019 год. Национальная палата предпринимателей Казахстана. Исследование доступно по ссылке: <https://atameken.kz/ru/services/29-issledovaniya-predprinimatel-skoj-sredy>

- использование нового механизма коллективных акций для предотвращения коррупции в частном секторе для снижения расходов на одно предприятие или несколько предприятий, владельцы которых отказываются платить взятки;
 - реальное противодействие коррупции в квазигосударственном секторе – система поощрений за добросовестное внедрение антикоррупционной комплаенс-программы и ответственность в случае ее отсутствия;
 - распространение современных стандартов по закупкам на квазигосударственный сектор;
 - альтернативный вариант – внедрение обязательной сертификации ISO **37001** «Системы менеджмента борьбы со взяточничеством», **37301** («Системы управления соответствием»), **37002** («Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности»)²³;
 - дополнительный альтернативный вариант – введение сертификации сотрудников антикоррупционной комплаенс-службы;
 - внедрение и поощрение информирования о коррупции и других нарушениях в частном секторе.
- **Усиление механизмов превенции в публичном секторе.** Повторимся, что эти два процесса должны идти параллельно, одинаково интенсивно и динамично.
- внедрение обязательного антикоррупционного комплаенса (службы или отдельного сотрудника) во всех госорганах, поскольку очевидно, что фокус только на продвижение этических норм (институт уполномоченных по этике) не охватывает всего спектра вопросов превенции коррупции (например, непонятно, кто и как проводит внутреннюю оценку рисков, на кого возложены функции по регулированию конфликта интересов и т. д.) и не имеет достаточных ресурсов для эффективной реализации (для проведения внутренних проверок, доступа к базам данных по декларированию, например, имеющих наличие требуемую квалификацию и т. д.);
 - усиление мер по повышению прозрачности и открытости работы государственных органов;
 - поощрение информирования о коррупционных правонарушениях на рабочем месте.

Однако основной акцент безусловно остается на (1) исключении каких-либо иммунитетов от преследования за коррупцию, (2) полной криминализации всех коррупционных преступлений в соответствии со страновыми международными обязательствами²⁴, (3) прозрачности доходов и расходов государственных служащих, по меньшей мере, на уровне высшего и среднего звеньев политического менеджмента в стране.

Естественно, эти процессы требуют тщательного планирования, наличия ресурсов и политической воли для их внедрения, четких индикаторов прогресса, постоянного мониторинга и контроля. Для сравнения приведем индикаторы прогресса, предусмотренные в текущем Стратегическом плане Агентства по противодействию коррупции РК на 2020–2024 годы²⁵. Как мы видим, не предусмотрено ни одного индикатора по измерению прогресса превенции коррупции в частном секторе.

²³ Более подробная информация о стандартах ISO для превенции коррупции по ссылке: <https://www.iso.org/iso-37001-anti-bribery-management.html>

²⁴ Помимо ратификации Конвенции ООН против коррупции, Казахстан является страной, которая ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности. Тексты двух конвенций доступны по ссылкам: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml и https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml

²⁵ Стратегический план Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции на 2020–2024 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/193762?lang=ru>

Индикаторы прогресса антикоррупционных реформ в 2019 году

Основной макроиндикатор – повышение рейтинга Казахстана в индексе восприятия коррупции Transparency International (на 1-2 позиции ежегодно, до 44 баллов в 2024 году).

Другие индикаторы прогресса, предусмотренные Стратегическим планом:

- доля граждан, выразивших готовность внести личный вклад в снижение уровня коррупции в стране (до 68% к 2024 году);
- доля исполненных рекомендаций, внесенных по итогам внешнего анализа коррупционных рисков (до 82% к 2024 году);
- доля рекомендаций, внесенных в НПА по итогам научной антикоррупционной экспертизы (до 30% к 2024 году).

Финансирование и численная штатность агентства при этом увеличиваются (с 1 483 человек до 1 688 человек, финансирование – более чем с 15 млрд тенге в 2018 году до 24 млрд тенге в 2021 году).

Ситуация изменилась в 2021 году в связи с разработкой проекта новой Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы²⁶. В проекте в достаточной мере оцениваются проблемные аспекты превенции коррупции во всех трех секторах – в публичном, квазигосударственном и частном. Положения проекта подтверждают, что «превентивные меры направлены преимущественно на противодействие коррупции среди государственных служащих. Это снижает эффективность предупреждения коррупционных проявлений со стороны лиц, не являющихся таковыми, но при этом оказывающими высокое влияние на восприятие гражданами уровня коррупции. В этом контексте особое значение приобретает противодействие коррупции в негосударственном секторе. Сегодня отсутствует формализованное видение по обеспечению добросовестного ведения бизнеса и комплаенса»²⁷. Другая проблема заключается в том, что «наблюдается слабая заинтересованность государственных органов и квазигосударственного сектора в устранении предпосылок коррупции, выявляемых в рамках внешнего анализа уполномоченным органом по противодействию коррупции. Институт внутреннего анализа коррупционных рисков не стал действенным инструментом «самоочищения»²⁸.

Отмечается некий формализм при внедрении мер антикоррупционного комплаенса и превенции во всех сферах: «безынициативность государственных органов и субъектов квазигосударственного сектора в вопросах противодействия коррупции не позволяет рассчитывать на реальное снижение уровня коррупции. Отсутствует эффективный механизм предупреждения конфликта интересов при выполнении государственных функций»²⁹.

Отдельной критике подверглась система мониторинга эффективности антикоррупционных мер, а вернее ее практическое отсутствие – уже неоднократно подчеркивалось, что данные социологических исследований, демонстрирующие высокий уровень вовлеченности бизнеса

²⁶ Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

²⁷ Раздел 2.2 Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

²⁸ Раздел 2.3. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

²⁹ Раздел 2.3. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

в коррупционные схемы, не рассматриваются как основание для пересмотра политик, законодательства и практики в отношении как квазигосударственного, так и частного секторов. В проекте новой Концепции также отмечается проблема, связанная с тем, что «отсутствует единая национальная публичная система оценки уровня коррупции с интеграцией необходимых баз данных в разрезе всех субъектов, сфер и территорий и нет исчерпывающего, обоснованного, понятного и стабильного перечня измеримых целевых показателей для руководителей государственных органов и организаций, субъектов квазигосударственного сектора в части превенции коррупции»³⁰.

Разработанный План мероприятий по реализации данной концепции³¹ предполагает выполнение следующих мероприятий:

- внедрение антикоррупционного стандарта ISO 37001 или СТ РК 3049 в деятельности субъектов квазигосударственного и частного секторов (внутренние программы противодействия коррупции, антикоррупционные оговорки в договорах и др.);
- антикоррупционное обучение работников субъектов квазигосударственного и частного секторов;
- внедрение «информационного портрета» добропорядочного бизнеса:
 - «чистый лист»;
 - маркировка продукции компаний знаком «clear wave» (символ деловой этики, прозрачности, ответственности и устойчивости);
 - внедрение антикоррупционного рейтинга бизнеса;
 - декларация о первом годе бизнеса (всесторонняя помощь начинающим предпринимателям);
 - оценка добросовестности контрагентов (комплексная проверка «due diligence»);
 - антикоррупционный аудит потенциально коррупционных сделок.
- обеспечение открытости бенефициарных собственников компаний;
- введение льгот, налоговых преференций для организаций, внедривших и поддерживающих антикоррупционные стандарты;
- усиление координирующей роли Агентства по противодействию коррупции в вопросах антикоррупционного комплаенса;
- создание ассоциации специалистов в области антикоррупционного комплаенса;
- подготовка комплаенс-специалистов в ВУЗах;
- усиление ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений.

Следует также отметить изменение индикаторов прогресса, которые теперь полностью отражают позиции Казахстана в различных индексах, достичь которых страна должна к 2026 году³²:

³⁰ Раздел 2.2. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

³¹ План действий по реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

³² Раздел 2.2. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

Индикаторы прогресса антикоррупционных реформ 2022–2026 годы

- Индекс восприятия коррупции Transparency International – не ниже 47 баллов.
- Индекс верховенства закона (Rule of Law Index, НГО «The World Justice Project») – не ниже 0,57 баллов.
- Индекс эффективности государственного управления Всемирного банка (Government Effectiveness) – не ниже 75 перцентилей.
- The Global right to information rating (глобальный рейтинг права на информацию) – не ниже 77 места.
- Индикатор «Институты» Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума – не ниже 48 места.
- Сокращение в структуре ВВП страны доли участия государства в экономике до 13,9% и доли ненаблюдаемой (теневой) экономики – до 14%.
- Рейтинг цифровой конкурентоспособности IMD – не ниже 69,4 баллов.
- Рейтинг уровня развития электронного правительства – не ниже 25 места.
- Индекс учета мнения населения и подотчетность государственных органов Всемирного банка (Voice and Accountability) – не ниже 53-х перцентилей.
- Укрепление уровня доверия населения к государственным органам, в том числе к правоохранительным и судебным, замеряемое социологическими исследованиями.
- Индикатор «Судебная независимость» Глобального индекса конкурентоспособности – не ниже 60 места.
- Индикатор «Надежность полицейских служб» Глобального индекса конкурентоспособности Всемирного экономического форума – не ниже 70-го места.

Таким образом, проект новой Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы содержит дополнительные и эффективные меры превенции как в квазигосударственном, так и в частном секторе. Принятие и реализация этих мер обеспечит как снижение уровня коррупции в стране, так и уровня вовлеченности предпринимателей в коррупционные схемы.

2. Квазигосударственный сектор

2.1. Основные зоны высокого коррупционного риска квазигосударственных организаций и предприятий

Квазигосударственные предприятия создаются с целью восполнения пробелов на рынках товаров и услуг при недостаточном количестве или полном их отсутствии. Государственное предпринимательство сильно искажает рыночную экономику, поскольку государство, будучи одновременно регулятором и собственником, создает исключительно тепличные условия для таких предприятий, тогда как остальной частный бизнес принимает на себя все ограничения со стороны тех же регуляторов и издержки, связанные в том числе, с коррупцией. Другая причина, по которой создаются квазигосударственные предприятия – это необходимость контроля со стороны государства над ограниченными природными ресурсами³³. Использование квазигосударственных компаний там, где в этом нет острой необходимости, или в тех секторах, где успешно работает частный бизнес, создает юридическую и экономическую неопределенность, давление на частный бизнес и коррупционные риски.

Рисунок 3. Данные об объектах государственного предпринимательства в Казахстане, октябрь 2021 года

Государственное предпринимательство

Вид собственности	Всего	Всегда сохранять в собственности	Сохранить в собственности временно	Приватизировать	Реорганизовать	Ликвидировать	Объект государственно-частного партнерства	Не определено
Собственность гос холдингов	122	0	88	22	1	6	0	5
Республиканская собственность	349	0	256	23	25	11	0	34
Коммунальная областная собственность (города республиканского значения, столицы)	4 687	0	4 365	82	36	55	0	149
Коммунальная собственность района (города областного значения)	810	0	720	48	0	24	0	18
Коммунальная собственность местного самоуправления	218	0	214	0	0	1	0	3
Итого	6 186	0	5 643	175	62	97	0	209

Чаще всего, и для Казахстана это очень распространенная и стандартная практика, квазигосударственные компании получают значительное финансирование из бюджета, налоговые преференции и более упрощенные процедуры для ведения бизнеса. Предполагается, что государство владеет предприятиями и перераспределяет ресурсы и финансы в интересах общества, что определяет основные требования к таким предприятиям, а именно прозрачность, доступность информации об операционной деятельности, независимое и квалифицированное управление, равный доступ контрагентов к ресурсам и возможностям и т. д. Наличие государственных предприятий в странах

³³ OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. Издание доступно по ссылке: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264244160-en.pdf?expires=1635454171&id=id&accname=guest&checksum=C4B5933C313F215023AB6C3DD486FE42>

с рыночной экономикой – скорее исключение из правил, чем общее правило. Но в Казахстане количество государственных предприятий различных форм собственности³⁴ уже превышает 6 000.

Как видно из данных, приведенных выше, несмотря на большое количество предприятий с государственным участием (6 186 на октябрь 2021 года), процесс приватизации проходит вяло (принято решение о приватизации только в отношении 175-ти предприятий по данным за октябрь 2021 года). Это значит, что несмотря на то, что вопросы приватизации государственной собственности всегда находятся в фокусе экономических реформ, политической роли в реальной приватизации нет, что объясняет зачастую формальный характер процессов снижения уровня государственного участия в экономике.

Таким образом, в Казахстане сохраняется высокий уровень государственного участия в экономике, что влечет значительные коррупционные риски, связанные со следующими аспектами:

1. **управление государственным имуществом** (отчуждение, аренда, принятие решения о приватизации и т. д.);
2. выполнение разрешительных и надзорных функций (выдача лицензий, сертификатов, разрешений на осуществление предпринимательской деятельности и т. д.);
3. **закупки для осуществления деятельности госпредприятий;**
4. **участие в государственных программах и национальных проектах;**
5. **участие в проектах государственно-частного партнерства.**

Проблема государственного участия в экономике и его негативное воздействие на уровень коррупции в стране настолько очевидны, что проект Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы содержит несколько положений по снижению государственного участия в экономике³⁵. Предполагается, что «**сокращение доли государственных компаний в закупках**» станет одним из основополагающих принципов государственной политики». Также предполагается «продолжение комплексного функционального анализа деятельности государственного сектора позволит выявить несвойственные ему функции для последующей их передачи в конкурентную среду. При этом для исключения коррупционных рисков важно усилить соответствующие требования и контроль при принятии решений о приватизации. Делегирование полномочий в частный сектор должно сопровождаться внедрением систем отчетности, ориентированных на результат».

Другие действия, которые будут применяться для снижения государственного участия в предпринимательской деятельности, следующие:

- пересмотр перечня и механизма передачи объектов в негосударственный сектор;
- обеспечение прозрачной приватизации государственных предприятий с учетом их справедливой рыночной стоимости;
- внедрение института юридических лиц публичного права;
- законодательный запрет на получение государственной поддержки (субсидии, гранты) организациями со стопроцентной долей участия государства, за исключением сфер с недостаточной конкуренцией³⁶.

³⁴ Данные об объектах государственного предпринимательства и приватизации в Казахстане по состоянию на октябрь 2021 года. Информация доступна по ссылке: <http://sgp.gosreestr.kz/>

³⁵ Раздел 2.3. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

³⁶ Здесь же

Как ожидается, данные действия обеспечат следующее:

- введение ограничений на государственную поддержку организациям со 100% долей участия государства, за исключением сфер с недостаточной конкуренцией;
- реализация пилотного проекта по внедрению института юридических лиц публичного права;
- сокращение участия государственных компаний в закупках посредством снижения доли монопольных льгот и исключений для квазигосударственного сектора³⁷.

Более подробно в данном обзоре рассматривается вопрос **государственных закупок** в квазигосударственном секторе в связи с принятием в 2021 году **нового закона, регулирующего закупки субъектов квазигосударственного сектора**³⁸.

2.1.1. Государственные закупки

Сфера государственных закупок остается самой коррупциогенной на протяжении нескольких лет, несмотря как на постоянное совершенствование Закона Республики Казахстан «О государственных закупках»³⁹, так и на принятие нового Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»⁴⁰. «В 2020 году **доля государственных закупок в общей сумме бюджетных расходов составляет 35%**, это 7% в структуре ВВП Казахстана, что демонстрирует весьма существенное экономическое влияние на рынок». Такой оборот бюджетных средств усиливает коррупционную привлекательность системы государственных закупок. Каждое пятое коррупционное преступление совершается в данной сфере⁴¹.

Основные проблемы, возникающие в сфере государственных закупок в квазигосударственном секторе, следующие:

- **Закон РК «О государственных закупках» имеет ограниченную сферу действия, например, он не распространяет свое действие** на приобретение товаров, работ, услуг, «приобретаемых национальными управляющими холдингами, национальными холдингами, национальными управляющими компаниями, национальными компаниями и аффилированными с ними юридическими лицами, Национальным Банком Республики Казахстан, его ведомствами, организациями, входящими в структуру Национального Банка Республики Казахстан, и юридическими лицами, пятьдесят и более процентов голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых принадлежат Национальному Банку Республики Казахстан или находятся в его доверительном управлении, и аффилированными с ними юридическими лицами»⁴², а также содержит ряд других исключений. Поскольку объем закупок в этом сегменте достаточно большой и измеряется триллионами тенге⁴³, недостаточная регуляция на уровне закона закупочных процедур вызывает множество вопросов

³⁷ План действий по реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

³⁸ Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

³⁹ Закон Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁴⁰ Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁴¹ Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁴² Подпункт б) статья 1 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁴³ 9,2 трлн тенге составил общий объем госзакупок и закупок в квазигосударственном секторе. Inbusiness.kz, 22 января 2019 года. Информация доступна по ссылке: <https://inbusiness.kz/ru/last/9-2-trln-tenge-sostavil-obshij-obem-goszakupok-i-zakupok-v>

и рекомендаций в рамках мониторинга антикоррупционных реформ, например, со стороны Мониторинговой группы ОЭСР по выполнению рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией⁴⁴.

- Несмотря на цифровизацию процесса государственных закупок, последние изменения процедур, которые повышают уровень открытости и прозрачности процесса госзакупок и подотчетность как поставщиков, так и заказчиков, все еще действует **множество исключений из общего правила закупок в электронном формате способом конкурса**. Во-первых, это огромный перечень оснований для закупок товаров и услуг способом «из одного источника» (более 50 оснований, когда может действовать внеконкурсная процедура)⁴⁵. По некоторым оценкам, «доля прямых закупок способом из одного источника все еще высокая (54% в среднем за 2018–2020 годы)»⁴⁶. Во-вторых, это использование процедуры в бумажном формате, а не в электронном формате в соответствии с Правилами осуществления государственных закупок⁴⁷.
- **Основной способ нарушений – это искусственное завышение закупочных цен**. Ежедневно СМИ Казахстана публикуют факты, приводящие к отмене закупок⁴⁸. По результатам независимых исследований только 1% от числа всех закупок соответствует требованиям законодательства⁴⁹. Несмотря на то, что общественный мониторинг, журналисты, блогеры и НПО выявляют факты завышения закупочных цен, многие тендеры с явным превышением закупочной стоимости над рыночной, все-таки признаются состоявшимися.

Дополнительные проблемы, связанные с процедурами в рамках государственных закупок отражены в проекте Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 год как ключевые факторы, отрицательно влияющие на снижение уровня коррупции в этой сфере:

- **«оценка потенциала поставщика не всегда объективна ввиду непрозрачности заключения поставщиком договоров с субподрядчиками при исполнении своих обязательств по договору о государственных закупках»;**
- распространенной проблемой остается **подписание фиктивных актов**. Причина не только в умышленном нарушении, но и в неизбежности дисциплинарной ответственности за несвоевременное освоение бюджета. В итоге приоритетом выступает не качество работы, а формальное исполнение бюджета в условиях «вынужденного» нарушения закона⁵⁰.

В середине 2021 года после многочисленных рекомендаций международных органов по итогам мониторинга антикоррупционных реформ в Казахстане был принят новый закон **«О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора»**⁵¹. Основные положения закона вызывают больше вопросов, чем предоставляют ответов:

⁴⁴ Рекомендация № 14 Отчета о выполнении рекомендаций Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией, 4 раунд. Мониторинговая группа Секретариата АСН (Антикоррупционной сети для стран Восточной Европы и Центральной Азии). Текст документа доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-Kazakhstan-Round-4-Monitoring-Report-ENG.pdf>

⁴⁵ Подпункт 3 статьи 39 Закона Республики Казахстан «О государственных закупках». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000434>

⁴⁶ Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁴⁷ Правила осуществления государственных закупок, утвержденные Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 11 декабря 2015 года № 648. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012590>

⁴⁸ Например, публикация «Ошибка в документации: В «Казакхтелекоме» отменили тендер на 700 млн тенге... Курсив.kz, 18 января 2021 года». Публикация доступна по ссылке: <https://kursiv.kz/news/kompanii/2019-01/oshibka-v-dokumentacii-v-kazakhtelekome-otmenili-tender-na-700-mln-tenge>

⁴⁹ Только 1% всех госзакупок в РК соответствует всем условиям – эксперты. Forbes.kz, 23 апреля 2021 года. Публикация доступна по адресу: https://forbes.kz/process/expertise/tolko_1_vseh_goszakupok_v_rk_sootvetstvuet_vsem_usloviyam_ekspertyi/

⁵⁰ Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁵¹ Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

- Принятие данного закона предполагало, что **абсолютно все закупки, которые оплачиваются из бюджетных средств или средств государственных национальных холдингов**, должны соответствовать принятым на законодательном уровне процедурам, а сами эти процедуры должны соответствовать международным стандартам⁵² и обязательствам страны как участницы международных договоров, включая **Конвенцию ООН против коррупции**⁵³. Исключений из общего правила быть не должно, иначе любое исключение, установленное не на уровне закона, а подзаконного акта, может потенциально привести к злоупотреблению и коррупции.
- Однако новый закон, который должен был регулировать все закупки, исключенные из сферы действия Закона РК «О государственных закупках», не является всеобъемлющим и, также как и первый закон о закупках, оставляет массу возможностей для исключений и даже определяет особый порядок осуществления закупок, который регулируется правилами одного из субъектов квазигосударственного сектора⁵⁴.
- Основные сферы деятельности, на которые не распространяется действия Закона РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора», указаны в статье 1. Это практически те же самые области предпринимательской деятельности, которые исключались из сферы действия Закона РК «О государственных закупках». То есть они не регулируются ни одним из законов о закупках, хотя, например, касаются **«приобретения национальной компанией в сфере агропромышленного комплекса сельскохозяйственной продукции и продуктов ее переработки, а также услуг по их хранению, переработке, перевозке»**⁵⁵, или **«приобретения социально значимых продовольственных товаров в региональные стабилизационные фонды продовольственных товаров»**⁵⁶.
- Из принятого закона сделано сразу несколько существенных исключений:
 1. **Принцип открытости и прозрачности процесса государственных закупок** установлен в Законе РК «О государственных закупках», однако такой же принцип в Законе РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора» звучит как принцип открытости и прозрачности процесса закупок **с соблюдением прав и (или) законных интересов поставщиков на коммерческую тайну (до подведения итогов тендера)**.
 2. Закон предусматривает **отдельные процедуры закупок (правила осуществления закупок)** для Фонда национального благосостояния⁵⁷ и организаций Фонда. Причем, эти процедуры не определяются самим законом, а **разрабатывается самим Фондом, утверждается решением совета директоров Фонда по согласования с уполномоченным органов в сфере закупок**⁵⁸.

Таким же образом определяется **оператор информационной системы электронных закупок**:

⁵² Например, рекомендации ОЭСР в сфере государственных закупок. Документы доступны по ссылке: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>

⁵³ Конвенция ООН против коррупции. Текст документа доступен по ссылке: https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml

⁵⁴ Здесь имеется в виду Фонд Национального благосостояния «Самрук-Казына».

⁵⁵ Пункт 13 статьи 1 Закона Республики Казахстан Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁵⁶ Пункт 14 статьи 1 Закона Республики Казахстан Закон Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁵⁷ Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» создан в соответствии со специальным Законом РК «О Фонде национального благосостояния». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000550>.

⁵⁸ Подпункт 15) статья 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

- для отдельных субъектов квазигосударственного сектора, за исключением Фонда и организаций Фонда – юридическое лицо (юридические лица), определенное (определенные) уполномоченным органом в сфере закупок, полномочия которого (которых) определяются правилами осуществления закупок;
- для Фонда и организаций Фонда – **юридическое лицо, определенное Фондом, полномочия которого определяются порядком осуществления закупок Фонда**⁵⁹.

3. Очевидно, что закон не только не распространяет свое действие на сферу закупок ФНС «Самрук-Казына», но и **передает Фонду нормотворческие и регуляторные функции в сфере государственных закупок наравне с государственным уполномоченным органом**⁶⁰, а именно:

- контроль и методологическое руководство, мониторинг и анализ по вопросам закупок Фонда и организаций Фонда;
- определяет веб-портал закупок Фонда и организаций Фонда;
- утверждает правила работы веб-портала закупок Фонда и организаций Фонда, в том числе в случае возникновения технических сбоев в работе веб-портала;
- утверждает правила формирования и ведения реестров, перечней в сфере закупок Фонда и организаций Фонда;
- утверждает порядок заключения и исполнения Фондом и организациями Фонда оффтейк-договоров;
- определяет структурное подразделение Фонда, осуществляющее функции централизованной службы по контролю за закупками Фонда и организаций Фонда и т. д.

Поскольку Фонд⁶¹ управляется Советом по управлению ФНС во главе с Первым Президентом Казахстана⁶², очевидно, что все закупки Фонда и его подведомственных организаций осуществляется по собственным правилам, принципам и предпочтениям. А принятый закон, вместо того, чтобы распространить свое действие на сферу госзакупок ФНС, действует в обратном направлении – он законодательно закрепляет положение, согласно которому ФНС наделен не меньшими полномочиями, чем госорган в сфере госзакупок, и **самостоятельно определяет процедуры, платформы и другие важные аспекты закупочных процедур**.

4. И даже этого недостаточно. Закон предусматривает еще одну внеконкурсную процедуру закупок – **особый порядок осуществления закупок**⁶³. Закупки с применением особого порядка осуществляются в случаях приобретения товаров, работ, услуг, сведения о которых составляют государственные секреты и (или) содержат служебную информацию ограниченного распространения, определенную Правительством Республики Казахстан, а также в рамках государственного оборонного заказа в соответствии с законодательством Республики Казахстан об оборонной промышленности и государственном оборонном

⁵⁹ Подпункт 26) статья 1 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁶⁰ Статья 14 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

⁶¹ Официальный сайт фонда <https://www.sk.kz/>

⁶² Совет по управлению Фондом Национального благосостояния. Информация доступна по ссылке: <https://www.sk.kz/about-fund/corporate-governance/management/?lang=ru>

⁶³ Статья 18 Закона Республики Казахстан «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2100000047>

заказе и в случаях, предусмотренных правилами осуществления закупок. По сути, в рамках особого порядка можно проводить любые закупки. И, конечно, чтобы совсем «затенить» эти процедуры, законом предусмотрены «исключения из исключений» – устанавливается, что особый порядок, во-первых, определяется правилами осуществления закупок Фонда, а во-вторых, закупки с применением особого порядка осуществляются без использования веб-портала закупок.

2.1.2. Управление государственным имуществом

Квазигосударственные предприятия располагают и управляют государственным имуществом и имеют права и возможности для совершения операций с ними (отчуждение, передача в пользование, принятие решения о приватизации и т. д.). Эта деятельность также сопряжена с высокими коррупционными рисками.

2.1.3. Реализация государственных проектов

Поскольку квазигосударственные предприятия нуждаются в постоянном бюджетном финансировании, они активно вовлечены в реализацию государственных проектов. Здесь появляется «высокая коррупционная уязвимость процесса распределения бюджетных средств, поскольку недостаточная прозрачность информации о формировании и расходовании бюджетных средств относится к системным факторам, повышающим риск коррупции в управлении государственными финансами»⁶⁴.

В проекте Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 гг. отмечается несколько существенных факторов, относящихся к процессу распределения бюджетных средств и реализации государственных проектов:

- «ключевой причиной негативной практики является “разрыв” между системой планирования и освоением бюджетных средств. Бюджетные заявки зачастую формируются на основании неоправданно завышенных ценовых предложений компаний, нередко аффилированных с ответственными лицами;
- неэффективное планирование чревато такими серьезными последствиями, как экономическая потеря и упущенная выгода, не предусмотренных бюджетным законодательством, и создает благоприятную почву для хищения при освоении;
- закрытость и рассредоточенность соответствующих сведений способствует отсутствию единой информационной системы, содержащей данные о расходовании республиканского и местных бюджетов;
- не созданы условия для ознакомления общественности с «упрощенной» версией бюджета с указанием только ключевых сведений – без технических деталей, что существенно ограничивает гражданский контроль;
- отсутствие прозрачности процедур принятия решений о бюджетировании сужает возможности для обеспечения подотчетности и способствует процветанию коррупции;
- механизмы распределения государственной поддержки (субсидии, гранты, льготное кредитование) для субъектов предпринимательства заведомо базируются на принципах, допускающих их неэффективное и нецелевое использование;

наметилась тенденция вывода бюджетных средств из-под государственного контроля посредством увеличения уставного капитала юридических лиц квазигосударственного сектора».

⁶⁴ Раздел 2.4. Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

В обход процедур государственных закупок и заключения гражданско-правовых сделок между администратором бюджетной программы и подведомственной организацией проводится перечисление средств на цели, не связанные с развитием отрасли. Результат – размытые договорные обязательства, нерациональные траты бюджета, хищение⁶⁵.

Таким образом, квазигосударственные предприятия создают благоприятную среду для коррупции, имея привилегированный доступ к капиталу, ресурсам, государственному имуществу. Государственные предприятия работают там, где есть и частный бизнес, однако имея бюджетное финансирование, управляя государственным имуществом, они создают неконкурентную среду и высокие риски коррупции, в частности, в сферах государственных закупок, управления государственным имуществом, распределения бюджетных средств, а также реализации государственных проектов.

Недоработки Закона РК «О государственных закупках» должны были быть устранены с помощью Закона РК «О закупках отдельных субъектов квазигосударственного сектора», однако все получилось с точностью до наоборот. Закон вывел из сферы действия закупки Фонда национального благосостояния и его организаций, наделив Фонд регуляторными и нормотворческими функциями, присущими государственному органу, и установил множество исключений из правил, например, особый порядок закупок, который регулируется только Фондом.

Квазигосударственные предприятия создавались без должной оценки и анализа рынка, многие их функции дублируются, тем не менее, процессы приватизации проходят вяло. Возможно, проблема – в распределении бюджетных средств, которые для поддержки жизнеспособности госпредприятий выделяются на реализацию многочисленных государственных проектов. Здесь факторы непрозрачности, отсутствия общественного мониторинга и контроля способствуют возникновению различных коррупционных схем, связанных с подготовкой самой программы, бюджета для ее реализации, отбора поставщиков, определения техспецификаций и заключением договоров, приемкой выполненных работ и т. д.

На этом фоне обязательное внедрение антикоррупционного комплаенса на предприятиях квазигосударственного сектора выглядит своевременной и актуальной задачей, для реализации которой законодательством устанавливаются определенные сроки и требования. И на данном этапе требуется следующее:

- установить систему ответственности и освобождения от ответственности для предприятий квазигосударственного сектора в случае, если предприятие участвовало в коррупционной схеме, а также внедрить инструменты, стимулирующие бизнес внедрять антикоррупционный комплаенс добросовестно, а не формально;
- предусмотреть постоянно действующую консалтинговую систему для предприятий квазигосударственного сектора по вопросам антикоррупционного обучения, разработки политик, управления конфликтом интересов, внутренними расследованиями, оценки коррупционных рисков и т. д.

⁶⁵ Концепция антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы (проект). Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

2.2. Развитие антикоррупционного комплаенса (АКК) в квазигосударственных компаниях как главный инструмент превенции коррупции

2.2.1. Законодательное регулирование. Статус, полномочия и компетенция сотрудников АКК

Как отмечалось выше, в 2020 году были внесены дополнения в Закон РК «О противодействии коррупции» – включены положения о внедрении антикоррупционного комплаенса. При этом обязательного требования о его внедрении во всем частном секторе на устанавливается.

В субъектах квазигосударственного сектора определяются структурные подразделения, исполняющие функции антикоррупционных комплаенс-служб, основной задачей которых является «обеспечение соблюдения соответствующей организацией и ее работниками законодательства Республики Казахстан о противодействии коррупции».

Кроме этого, закон дополнен положением о «праве» создавать антикоррупционные комплаенс-службы. Данное положение будет действовать с 01 января 2022 года⁶⁶. Дословно: «Субъекты предпринимательства, не являющиеся субъектами квазигосударственного сектора, вправе создавать антикоррупционные комплаенс-службы».

Для антикоррупционных комплаенс-служб квазигосударственного сектора разработаны **Методические рекомендации**⁶⁷. Несмотря на рекомендательный статус этого документа, он содержит основные (в той или иной степени) элементы эффективного антикоррупционного комплаенса⁶⁸:

1. обязательность разработки, принятия, внедрения, мониторинга и оценки, пересмотра антикоррупционной программы (политики) организации;
2. роль лидерства (руководства) в эффективной реализации антикоррупционной политики;
3. работающий и основанный на ценностях организации кодекс поведения;
4. выявление и оценка коррупционных рисков, заполнение карты рисков и управление ими;
5. выявление и управление конфликтом интересов в организации;
6. создание каналов информирования для сообщений о коррупционных или правонарушениях «hot-line»;
7. постоянное обучение сотрудников, партнеров, контрагентов и третьих лиц;
8. проведение внутренних проверок).

⁶⁶ Закон Республики Казахстан «О противодействии коррупции», пункт 3 статьи 16. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁶⁷ Методические рекомендации по организации института антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора. Утверждены приказом председателя Агентства РК по противодействию коррупции от 30 декабря 2020 года. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/111688?lang=ru>

⁶⁸ Базовые элементы антикоррупционного комплаенса основаны, в свою очередь, на международных документах – Конвенции ООН против коррупции и Конвенции ОЭСР против взяточничества. Более подробная информация доступна по ссылкам: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf и <https://www.oecd.org/corruption/Corporate-anti-corruption-compliance-drivers-mechanisms-and-ideas-for-change.pdf>

Рисунок 4. Элементы антикоррупционного комплаенса для предприятий квазигосударственного сектора



Этих элементов было бы вполне достаточно для эффективной работы антикоррупционной комплаенс-службы. Однако отсутствуют три важных элемента, а именно:

1. правовые гарантии сотрудникам, раскрывающим информацию о возможных или случившихся правонарушениях;
2. декларирование активов, имущества и интересов сотрудников организации и доступ к этой информации для сотрудников антикоррупционной комплаенс-службы в рамках проведения внутренних проверок;
3. политика по спонсорству, подаркам, гостеприимству и плате за ускорение бизнес-процессов;
4. антикоррупционный анализ проектов решений, приказов и других документов, принимаемых в организации.

Почему это важно в контексте работы службы антикоррупционного комплаенса? Правовые гарантии сотрудникам, раскрывающим информацию о коррупционных схемах, практиках, фактах нарушения кодекса этики или поведения, должны включать не только гарантии конфиденциальности, но и гарантии сохранения рабочего места, заработной платы, исключения буллинга со стороны коллег за раскрытие информации о коррупции на предприятии и т. д.

Доступ к данным о задекларированном имуществе, активах и интересах сотрудников необходим для более эффективного выявления и управления конфликтом интересов. Антикоррупционный анализ проектов документов и решений, принимаемых госорганом, позволит исключить коррупционные риски, как и политика в отношении спонсорства, подарков, гостеприимства и разных форм платы за «ускорение бизнес-процессов».

Следующие положения Методических рекомендаций требуют более подробного анализа:

- отчетность;
- публичность;
- взаимное информирование партнеров и контрагентов;
- вовлечение в законотворческий процесс;
- проведение и участие в антикоррупционных мероприятиях.

Рисунок 5. Отсутствующие элементы АКК

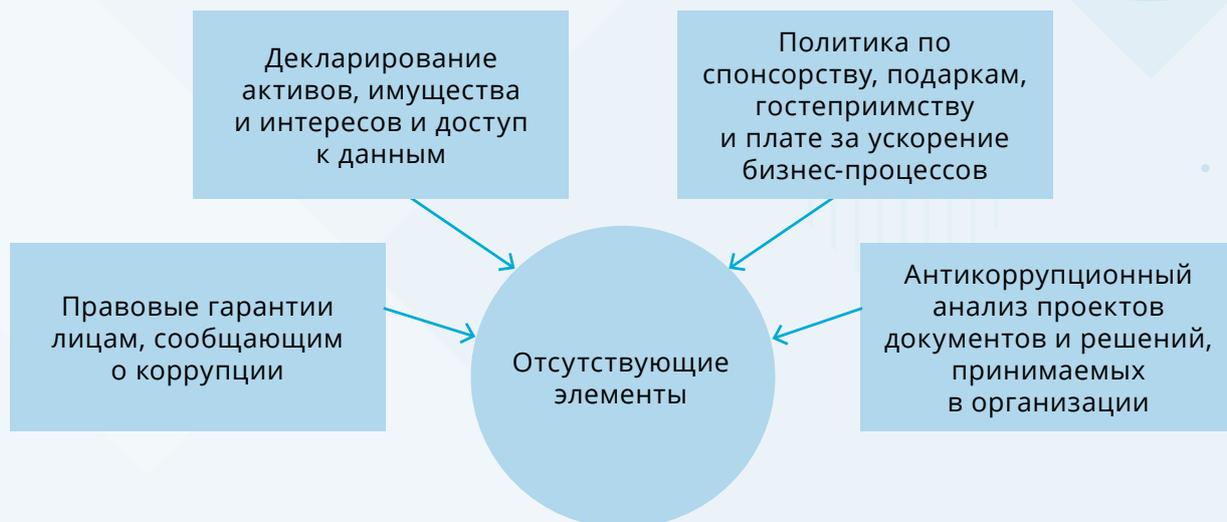


Рисунок 6. Дополнительные элементы службы АК для квазигосударственного сектора в Казахстане



В разделе 2.3. далее мы подробно проанализируем структуру антикоррупционной службы и направления ее деятельности.

2.2.2. Внедрение механизмов превенции коррупции – достижения и проблемы, основные тенденции

Можно долго спорить о том, что является первопричиной коррупции – предприниматель, стремящийся сократить издержки/сроки/требования и получить дополнительную прибыль, или государственный чиновник, использующий свою экономическую ренту (свои должностные обязанности) в личных целях для незаконного обогащения. По данным последних исследований и государственные служащие, и предприниматели примерно в равной степени инициируют коррупционные сделки.

Коррупционная сделка происходит при одновременном наличии следующих условий:

- со стороны госслужащего – расчет на получение личной выгоды в размере, превышающем размер вреда и ущерба от возможного наказания; широкие полномочия, позволяющие использовать должностные обязанности для коррупции; закрытая и непрозрачная среда – «никто не должен знать об этом»;
- со стороны предпринимателя – расчет на получение прибыли или выгоды в размере, превышающем размер дополнительных издержек (взятки, подарки, взаимные услуги, гостеприимство, оплата за «ускорение», упрощение» процедур и т. д.), которые оплачиваются госслужащему, а также больше, чем вред и ущерб от возможного наказания.

Задачи превенции коррупции в публичном секторе:

- 1) обеспечить формирование высокоэтической культуры в государственном органе, исключая появление у госслужащих желания, мыслей и идей по использованию своих должностных обязанностей и возможностей для получения личной выгоды;
- 2) исключить возможности для коррупции в высокорисковых зонах деятельности (эти зоны определяются посредством внутреннего анализа деятельности предприятия);
- 3) предотвратить коррупцию на этапе возникновения конфликта интересов (уведомление и разрешение этого конфликта в положительном для госслужащего ключе);
- 4) поощрять сотрудников, информирующих о совершении коррупционных правонарушений на рабочем месте;
- 5) проводить внутренние проверки при получении информации о фактах или намерениях совершения коррупционных сделок и т. д.

Задачи превенции в частном секторе:

- 1) сохранить добропорядочность и высокую репутацию компании в глазах клиентов, потребителей, партнеров и контрагентов;
- 2) не допускать проблем с государственным регулятором, которые могут привести к приостановлению процесса получения разрешительных документов (лицензии, сертификаты и т. д.). Риски для предпринимателей подразделяются на **высокие, средние и низкие**, однако наличие или отсутствие службы антикоррупционного комплаенса, как и антикоррупционной программы пока ни оказывает никакого влияния отнесение компании к той или иной группе риска;
- 3) совместно с другими компаниями обеспечивать снижение уровня коррупции в стране (коллективные действия против коррупции), исключая собственное участие в коррупционных схемах и практиках;
- 4) распространять принципы добропорядочности на партнеров и контрагентов, в частности там, где используется бюджетное финансирование, для исключения фактов коррупции третьими лицами.

Внедрение механизма превенции коррупции в частном секторе сопряжено с рядом проблем:

1. Так или иначе, **механизм превенции должен быть совместим с мерами ответственности для бизнеса и возможными последствиями в случае неиспользования или недобросовестного использования механизмов превенции компанией на практике.**

В разных странах используются разные подходы от установления административных или финансовых санкций (Франция, Бразилия, США, Южная Корея и т. д.) до освобождения от них (Великобритания и т. д.) в случае предоставления доказательств добросовестного использования антикоррупционного комплаенса и его элементов в компании при указании человеческого фактора в качестве причины взяточничества или другого коррупционного правонарушения.

2. **Проблема формального отношения к механизмам превенции** в частном секторе, к сожалению, наблюдается во многих странах и, зачастую, **формальное или неформальное отношение к вопросам превенции коррупции в конкретной компании – определяется требованием руководства и первым руководителем лично**. Вот почему важны вопросы лидерства (роли руководства, его поведения, сообщений и коммуникаций по вопросам соблюдения антикоррупционных правил), и они не должны носить формальный характер.

Чтобы избежать формализма, например, в вопросах превенции коррупции в публичном секторе, приняты поправки в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» об отставке первых руководителей госорганов в случае подтвержденного факта совершения коррупционного правонарушения их подчиненными⁶⁹. И такие факты наблюдаются все чаще и чаще⁷⁰. Это, с одной стороны, мотивирует руководителей госорганов серьезнее относиться к мерам превенции коррупции даже на том уровне, на котором они действуют сейчас в госорганах (хотя и требуют значительного улучшения и пересмотра на законодательном уровне).

С другой стороны, очевидно, что один человек (первый руководитель) не может нести ответственность за то, что его подчиненный был уличен в коррупции, поскольку помимо правильного организационного климата (это как раз вопросы антикоррупционного комплаенса), есть еще персональные причины, которые могут влиять на решение человека и даже или получении взятки и т. д. (поведенческие теории, под влиянием каких именно факторов госслужащий принимает решение о своих действиях в коррупционной схеме). Это может привести к тому, что опытные и высококвалифицированные специалисты не пойдут работать в госуправление, в связи с чем уровень профессионализма госуправления снизится.

Однако в частном секторе ситуация иная. Сегодня ответственность за коррупцию персонализирована только в отношении физических лиц – организаторов, соучастников, непосредственных участников коррупционных схем. Однако практика показывает, что выгоду от коррупции получают юридические лица, а это означает, что часть ответственности за ущерб должна быть распределена между всеми, включая саму компанию и первого руководителя.

По данным Агентства противодействия коррупции РК, с момента внедрения института персональной ответственности руководителей госорганов «принята отставка 7 политических служащих, к дисциплинарной ответственности привлечены 12 политических служащих, 78 административных государственных служащих руководящего уровня, 66 руководителей силового блока и 15 топ-менеджеров квазигосударственного сектора»⁷¹. Кроме того, говоря о политической или системной коррупции, агентство также отмечает, что «в целом за коррупционные правонарушения в 2018–2020 годы осуждено свыше 3 тысяч лиц, среди которых 1 министр, 3 вице-министра, 8 акимов областей и их заместителей, 31 аким города, района и их заместители, 8 руководителей национальных компаний»⁷².

⁶⁹ Подпункт 3-1 статьи 60 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

⁷⁰ «Замакима Западно-Казахстанской области освобожден от должности за коррупцию подчиненного»- Интернет-журнал Vlast.kz, 11 октября 2021. Текст публикации доступен по ссылке: <https://vlast.kz/novosti/47032-zamakima-zaradno-kazahstanskoy-oblasti-osvobozden-ot-dolznosti-za-korrupciu-podcinennogo.html>; «Отставка грозит заместителю акима СКО», Ратель, 27 октября 2021 года Текст публикации доступен по ссылке: https://ratel.kz/raw/otstavka_grozit_zamestitelju_akima_sko

⁷¹ Проект Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

⁷² Здесь же.

3. **Другая проблема – распределение издержек, связанных с превенцией коррупции, среди всех или большинства участников рынка.** Это так называемая **теория коллективных действий**, которая нашла применение в сфере антикоррупционного комплаенса и успешно работает, однако в Казахстане практически не применяется.

Практика коррупции такова, что если издержки делятся между всеми или большинством участников рынка, то коррупционная практика приживается, считается «приемлемой» для бизнес-процессов. Например, распространенная в бизнесе практика возвращать часть суммы, полученной в рамках государственных закупок или других форм бюджетного финансирования в виде «отката» практически никем не оспаривается, считается «нормальной практикой». Вопросы могут возникать только по процентам – 10% или 40%? В такой ситуации, если один из предпринимателей решает не давать «откат», то есть противостоит этой устоявшейся практике, он самостоятельно несет все издержки, включая убытки от потери контрактов и финансирования, возможные проблемы с кредитованием и действиями регуляторов и т. д.

Однако, если теория коллективных действий начинает работать, то сначала начнет работать без коррупционных схем лишь малая часть участников рынка, а затем к ним присоединятся другие, распределяя издержки между собой и снижая, таким образом, давление и возможное противодействие со стороны регуляторов, контрагентов и партнеров. Смысл теории коллективных действий в антикоррупционной сфере заключается в том, чтобы большинство участников рынка придерживались практики добропорядочности, а не коррупционных схем, но при этом не страдали от издержек и убытков и не ставили вопрос жизнеспособности бизнеса как такого.

Однако в Казахстане успешного опыта коллективных действий против коррупции практически нет. Можно отметить только принятие в 2016 году Хартии предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции⁷³.

Документ предлагает стандарты поведения в следующих вопросах:

1. корпоративное управление;
2. устранение корпоративной коррупции;
3. профилактика коррупции в трудовых коллективах;
4. взаимоотношения с партнерами, контрагентами и клиентами;
5. процедуры закупок;
6. сотрудничество с государством.

Процедура присоединения достаточно простая – требуется просто написать заявление. Мониторинг и контроль выполнения требований Хартии не проводится, в связи с чем она носит несколько формальный характер. И, сравнив данные исследования по уровню коррупции и вовлеченности бизнеса в различные коррупционные схемы, становится понятным, что Хартия сама по себе не стала сдерживающим коррупцию фактором.

4. **Отсутствие обязательных законодательных требований о превенции коррупции в частном бизнесе и в госсекторе.** Если требования о создании службы антикоррупционного комплаенса в квазигосударственном секторе носят обязательный характер, то в отношении частного бизнеса и публичного сектора такие требования до сих пор не приняты.

⁷³ Хартия предпринимателей Казахстана по противодействию коррупции, принята в 2016 году на съезде Национальной палаты предпринимателей «Атамекен». Документ доступен по ссылке: <https://atameken.kz/uploads/content/files/%D0%A5%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D1%8F%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D0%B8%D0%B8.pdf>

В отношении частного бизнеса Законом Республики Казахстан «О противодействии коррупции» определяется, что «субъекты предпринимательства, не являющиеся субъектами квазигосударственного сектора, **вправе создавать** антикоррупционные комплаенс-службы»⁷⁴.

В отношении публичного сектора, законом определяются следующие положения:

- наличие антикоррупционного стандарта⁷⁵;
- проведение внешнего и внутреннего анализа коррупционных рисков⁷⁶;
- меры по устранению конфликта интересов⁷⁷.

В публичном секторе также работает институт уполномоченных по этике⁷⁸, главная цель которого заключается в оказании содействия госслужащим в применении норм Этического кодекса государственных служащих Республики Казахстан⁷⁹. Несмотря на то, что многие элементы антикоррупционного комплаенса присутствуют в публичном секторе, часть их носит формальный характер (управление конфликтом интересов, например), а для эффективного действия других элементов необходимо единое управление, мониторинг, анализ и оценка эффективности (оценка рисков, например). Это и должно стать основной миссией антикоррупционного комплаенса в публичном секторе.

5. Расходы на содержание антикоррупционной комплаенс-службы

Одни из самых обсуждаемых вопросов в сфере антикоррупционного комплаенса – это **расходы на его содержание и эффективность его работы**. От этого во многом зависит, будет ли этот институт формальным или реально и эффективно действующим. Антикоррупционный комплаенс, в зависимости от размера предприятия и количества сотрудников, может быть представлен одним человеком или подразделением – антикоррупционной комплаенс-службой.

Один из распространенных аргументов противников комплаенса – это его дороговизна и бесполезность, так как если сотрудник принял решение использовать свое положение и должность для получения личной выгоды, он это сделает, и никакой комплаенс ему не помешает. Отчасти такая точка зрения имеет право на существование, поскольку любая коррупционная сделка очень индивидуальна с точки зрения мотивов и способов реализации. Однако, нельзя отрицать, что в среде, где культивируются стандарты добропорядочности и отрицания коррупции, крайне сложно становится совершать коррупционные преступления, поскольку негативные последствия затронут не только инициатора коррупционной сферы, но и его окружение.

Антикоррупционный комплаенс нужен для того, чтобы сотрудник или госслужащий не дошел до стадии экономического расчета, то есть даже не думал о том, выгодно или не выгодно ему участвовать в той или иной коррупционной схеме.

⁷⁴ Пункт 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁷⁵ Статья 10 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> и Методические рекомендации по разработке антикоррупционных стандартов, утверждены приказом председателя Агентства по делам государственной службы Республики Казахстан и противодействия коррупции в 2016 году. Текст документа доступен по ссылке: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37505613#pos=4;-106

⁷⁶ Статья 8 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции», текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410> и Типовые правила проведения внутреннего анализа коррупционных рисков, текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014441>

⁷⁷ Статья 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст документа доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

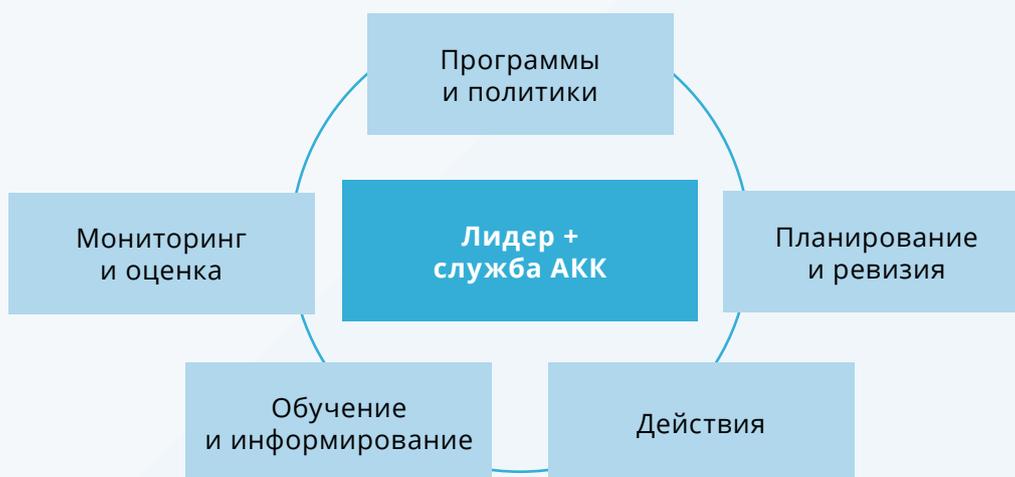
⁷⁸ О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан, Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

⁷⁹ Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

2.3. Организационная структура службы антикоррупционного комплаенса (службы АКК)

Как упоминалось выше, принятые в Казахстане законодательные требования по внедрению антикоррупционного комплаенса в квазигосударственном секторе становятся отправной точкой процесса развития этой сферы. Положения в Законе РК «О противодействии коррупции» довольно сжатые и лаконичные, однако **Методические рекомендации**, утвержденные приказом председателя Агентства по противодействию коррупции РК 31 декабря 2020 года⁸⁰, дают более подробную картину деятельности антикоррупционной комплаенс-службы (АКК), ее компетенции, сфер деятельности, ответственности, субординации и подотчетности. Ниже, в соответствующих разделах, представлено подробное описание каждого направления работы АКК в квазигосударственном секторе Казахстана.

Рисунок 7. Элементы работы антикоррупционной службы



2.3.1. Организация (создание) службы антикоррупционного комплаенса

В соответствии со статьей 16 Закона РК «О противодействии коррупции»⁸¹ в квазигосударственном секторе службы антикоррупционного комплаенса не создаются «с нуля». Эти обязанности возлагаются на уже существующие подразделения в организациях квазигосударственного сектора. Проблема здесь может быть в том, что не всегда существующие подразделения и их сотрудники имеют требуемые квалификацию, знания и практические навыки в сфере антикоррупционного комплаенса. Высшие учебные заведения только запускают образовательные программы по обучению комплаенс-офицеров, и специализированных кадров, конечно, не хватает.

Еще одна причина создания служб АКК не «с нуля», как профессиональных подразделений, и перекладывания их обязанностей на сотрудников, не имеющих специальных знаний и навыков, заключается в **сокращении расходов на содержание квазигосударственных предприятий или в нежелании нести эти расходы в будущем**. Это важный аспект, который всегда рассматривается при определении эффективности работы антикоррупционных комплаенс-служб.

В соответствии с методическими рекомендациями⁸² для начала работы службы АКК в организациях квазигосударственного сектора:

⁸⁰ Методические рекомендации по организации института антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/111688?lang=ru>

⁸¹ Пункт 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁸² Глава 3 Методических рекомендаций по организации института антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/111688?lang=ru>

- руководитель или коллегиальный исполнительный орган принимают решение о возложение этих функций на одно из подразделений;
- письменный документ – приказ, решение и т. д. – публикуется на сайте организации;
- разрабатывается, принимается положение о службе АКК;
- определяются численность сотрудников и их должностные обязанности;
- определяются субординация службы АКК, ее подчинение, а также ее статус в организации для выполнения ее рекомендаций.

Простой поиск информации и анализ решений о создании АКК в организациях квазигосударственного сектора Казахстана показывает, что, в основном, первоначальные шаги выполнены (Таблица 1)⁸³:

Таблица 1. Выполнение требований по созданию службы АКК на предприятиях квазигосударственного сектора

Название организации	Решение о создании службы АКК	Публикация на веб-сайте	Положение о службе АКК	Численность и должностные инструкции	Субординация и подотчетность
ТОО «Национальный научный онкологический центр»	Есть, приказ руководителя, обязанности возложены на заместителя председателя правления	Есть, см. ссылку далее ⁸⁴	Есть, типовое	Не определены	Подчинение напрямую первому руководителю, председателю правления
СЭЗ «Хоргос-Восточные ворота»⁸⁵	Есть, приказ руководителя, обязанности возложены на главного менеджера отдела закупок и юридического сопровождения	Есть, см. ссылку далее ⁸⁶	Есть, типовое	Не определены	Не определены
АО «Казтелерадио»⁸⁷	Есть, создана служба комплаенса и управления рисками	Есть, см. ссылку далее ⁸⁸	Политика противодействия коррупции ⁸⁹	Определены	Прямое подчинение совету директоров
АО НК «Kazakh tourism»	Информации на сайте нет	Информации на веб-сайте нет	Есть элементы АК превенции в кодексе корпоративного управления	Информации нет	Информации нет

⁸³ Мы провели анализ документов о создании службы АКК пяти организаций квазигосударственного сектора в произвольном порядке и изучили документы, представленные на их сайтах.

⁸⁴ Подробная информация доступна по ссылке: <https://www.cancercenter.kz/index.php/ru/antikorrupsionnaya-politika>

⁸⁵ Подробная информация об организации представлена по ссылке: <http://www.sezkhorgos.kz/#>

⁸⁶ Подробная информации о комплаенс-службе СЭЗ «Хоргос-Восточные ворота» доступна по ссылке: <http://www.sezkhorgos.kz/#>

⁸⁷ Более подробная информация об организации доступна по ссылке: <https://kazteleradio.kz/>

⁸⁸ Более подробная информация доступна по ссылке: <https://kazteleradio.kz/c/131>

⁸⁹ Политика противодействия коррупции АО «Казтелерадио». Документ доступен по ссылке: <https://kazteleradio.kz/pdf/potics.pdf>

Должностные полномочия сотрудников службы антикоррупционного комплаенса⁹⁰:

- инициировать и проводить внутренние проверки информации о возможных фактах коррупции и других нарушениях внутри организации;
- запрашивать и получать от структурных подразделений необходимую информацию для проведения проверок;
- информировать сотрудников о каналах, через которые можно передавать информацию о готовящихся фактах коррупционных правонарушений;
- проводить обучение сотрудников и т. д.

2.3.2. Политики и программы

Основа деятельности службы АКК – разработка внутренних документов, обеспечивающих выполнение возложенных обязанностей, которые включают в себя:

- разработку внутренних документов по вопросам противодействия коррупции в субъекте квазигосударственного сектора;
- разработку и актуализацию стандартов и политики в области антикоррупционного комплаенса;
- своевременный пересмотр (ревизия) внутренних документов по итогам оценки антикоррупционных рисков;
- разъяснение сотрудникам и ознакомление с внутренними антикоррупционными документами, постоянное информирование об изменениях.

Обзор существующих антикоррупционных внутренних документов в организациях квазигосударственного сектора позволяет сделать следующие выводы:

1. в организациях с корпоративным управлением отдельные меры превенции коррупции либо «встроены» в общий кодекс корпоративного управления, либо являются отдельным документом, который утверждается советом директором. Например, кодекс корпоративного управления Национальной компании «Kazakh Invest» в общем кодексе корпоративного управления содержит положения об управлении рисками, конфликте интересов и раскрытии информации⁹¹. Но есть и примеры, когда приняты и внедрены отдельные политики по противодействию коррупции, например, в АО «Казтелерадио»⁹². Здесь уже есть положения о подарках, гостеприимстве, взаимодействии с третьими лицами, отказе от ответных мер, каналам для подачи сообщений о правонарушении и т. д.;
2. организации другой организационно-правовой формы, ТОО, например, чаще принимают антикоррупционные стандарты на основе типового и разработанного, рекомендованного

⁹⁰ Пункт 13 Методических рекомендаций по организации института антикоррупционного комплаенса в субъектах квазигосударственного сектора. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/111688?lang=ru>

⁹¹ Кодекс корпоративного управления Национальной компании «Kazakh Invest», документ доступен по ссылке: <https://qaztourism.kz/ru/corporate-management>

⁹² Политика противодействия коррупции АО «Казтелерадио». Документ доступен по ссылке: <https://kazteleraudio.kz/pdf/potics.pdf>

Агентством РК по противодействию коррупции стандарта⁹³. Типовой стандарт был разработан для превенции коррупции в государственном секторе, но используется и в организациях квазигосударственного сектора. Стандарт содержит перечень рекомендаций для государственных служащих при выполнении их обязанностей:

- при оказании государственных услуг;
 - при осуществлении контрольно-надзорных функций;
 - при осуществлении государственных закупок;
 - при подготовке проектов НПА;
 - при организации кадровой работы.
3. параллельно с этими документами в государственных организациях действуют этические кодексы и действует институт уполномоченных сотрудников по этике, которые следят за соблюдением этических правил и норм, консультируют и обучают сотрудников;
4. несмотря на частое проведение оценки внешних рисков, оценка внутренних рисков в организации все еще не стала постоянной и регулярной деятельностью для государственных органов и квазигосударственных организаций, на основе которой строится вся дальнейшая антикоррупционная программа и разрабатываются меры превенции на ближайшую перспективу. Типовые рекомендации⁹⁴ и правила⁹⁵ по оценке внешних и внутренних рисков разработаны Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции применяются как в публичном, так и в квазигосударственном секторе. Однако не все организации публикуют отчеты о проведении внутреннего анализа рисков или отчеты о выполнении рекомендаций внешнего анализа рисков;
5. практически нет политик или рекомендаций **в сфере управления конфликтом интересов**, поэтому уведомлений от госслужащих не поступает, конфликты интересов не разрешаются, хотя, безусловно, они есть как в публичном, так и в квазигосударственном секторе;
6. кроме того, **нет регламентаций для проведения внутренних расследований сотрудниками службы антикоррупционного комплаенса для упреждающего выявления коррупционных схем и сделок**, а также для сохранения деловой репутации организации в глазах партнеров, инвесторов, акционеров и потребителей.

2.3.3. Роль и участие руководителей во внедрении и развитии антикоррупционного комплаенса

В соответствии с методическими рекомендациями служба антикоррупционного комплаенса должна выполнять свои обязанности при наличии «заинтересованности» со стороны руководителя организации в эффективности этой деятельности. Кроме этого, служба АКК:

⁹³ Методические рекомендации Методические рекомендации по разработке антикоррупционных стандартов (Агентство по делам государственной службы Республики Казахстан и противодействия коррупции, 2016). Документ доступен по ссылке: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37505613&pos=4;-106#pos=4;-106

⁹⁴ Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 декабря 2017 года № 806. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000806>

⁹⁵ Типовые правила проведения внутреннего анализа коррупционных рисков, Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 19 октября 2016 года № 12. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 21 ноября 2016 года № 14441. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014441>

- сообщает руководителю о необходимости проведения служебных проверок и внутренних расследований по фактам коррупции и других правонарушений на рабочем месте;
- своевременно информирует руководителя о любых ситуациях, связанных с потенциальными или возможными нарушениями;
- сообщает руководителю о необходимости внедрения тех или иных мер превенции коррупции в организациях публичного и квазигосударственного сектора.

Практика показывает, что простой «заинтересованности» руководителя недостаточно для эффективного антикоррупционного комплаенса. Лидер (руководитель) должен участвовать во всех мероприятиях и деятельности по превенции коррупции и быть первым сотрудником, кто проходит обучение, принимает участие в оценке рисков, работает над выявлением и разрешением конфликта интересов и т. д. Руководитель должен поощрять и мотивирует сотрудников к сообщению о нарушениях на рабочем месте до того, как о них станет известно регулятору или правоохранительным органам. Именно руководитель должен гарантировать отсутствие «ответных мер» в отношении информаторов, даже если информация о нарушениях уже «вышла» за пределы организации. Именно руководитель организации должен стимулировать проведение внутренних проверок и расследований, чтобы предотвратить ущерб деловой репутации до того, как это случится.

От позиции руководителя зависит эффективность и других функций антикоррупционного комплаенса:

- проверка проектов внутренних документов, принятых решений и проектов НПА на наличие антикоррупционных рисков⁹⁶;
- исключение риска коррупции при принятии кадровых решений;
- исключение риска коррупции при осуществлении государственных закупок;
- исключение риска незаконного обогащения сотрудников организации при декларировании имущества и активов.

Сейчас ситуация такова, что практически не заметна роль лидеров, руководителей организации в продвижении мер превенции коррупции в публичном и частном секторах. Отсутствует информация об этом не только на веб-сайтах организаций, но и во внутренних документах. На практике руководители государственных и квазигосударственных органов абстрагированы от мер превенции, и хотя во многих организациях есть практика прямого подчинения комплаенс-службы первому руководителю, нет информации о том, насколько активно лидеры организаций задействованы в этом процессе.

Почему роль руководителя крайне важна для прогресса и эффективности антикоррупционного комплаенса в организациях публичного и квазигосударственного секторов? Драйвером могут выступать следующие обязательства:

1. руководители государственных органов должны подавать в отставку за коррупцию подчиненных⁹⁷;

⁹⁶ В Казахстане проводится антикоррупционная экспертиза проектов НПА в соответствии с Правилами проведения научной антикоррупционной экспертизы проектов НПА, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 16 июля 2020 года № 451. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2000000451#z12>

⁹⁷ Статья 60 Закона Республики Казахстан «О государственной службе в Республике Казахстан». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

2. руководители квазигосударственных организаций также несут дисциплинарную ответственность за отсутствие превенции коррупции в своих организациях⁹⁸.

Без вовлечения (и довольно серьезного участия) руководителя организации, деятельность службы антикоррупционного комплаенса не будет эффективной. Именно руководитель должен стать драйвером этого процесса, в противном случае, сотрудники будут воспринимать все действия со стороны службы АКК как необязательные, навязанные им и излишние.

2.3.4. Оценка коррупционных рисков

В организациях публичного и квазигосударственного секторов проводятся два вида оценок – **внешняя и внутренняя** в соответствии с типовыми методическими рекомендациями, утвержденными Агентством Республики Казахстан по противодействию коррупции.

Правила по проведению внешней оценки антикоррупционных рисков в Казахстане были утверждены в 2017 году⁹⁹. В основном, они действуют и распространяются на центральные органы исполнительной власти, субъектов квазигосударственного сектора. Госорганы в следующих сферах не подпадают под действия правил и требований о проведении внешней оценки коррупционных рисков: прокуратура, органы досудебного расследования по уголовным делам и производству по административным делам, органы судебной и уголовно-исполнительной системы.

Схема проведения внешней оценки коррупционных рисков следующая:

Шаг 1. Принятие решения о проведении внешней оценки как по инициативе уполномоченного органа в сфере противодействия коррупции, так и по инициативе госоргана, а также в соответствии с поручением Главы государства и Премьер-министра, совещательных органов при Президенте страны. Еще одной причиной для проведения внешнего анализа коррупционных рисков могут быть результаты антикоррупционного мониторинга или изучение обращений граждан.

Шаг 2. Первые руководители принимают совместное решение и назначают рабочую группу для проведения такой оценки. Срок выполнения не должен превышать 30 дней.

Шаг 3. Сам процесс внешней оценки коррупционных рисков состоит из двух этапов:

- сбор, обобщение и анализ информации относительно объекта внешнего анализа коррупционных рисков;
- составление, согласование и подписание аналитической справки с рекомендациями рабочей группы по устранению коррупционных рисков, подлежащими выполнению объектом внешнего контроля.

Как правило, внешняя оценка коррупционных рисков проводится **в двух направлениях:** (1) **анализ нормативных правовых актов**, затрагивающих деятельность объекта внешнего анализа коррупционных рисков и (2) **анализ организационно-управленческой деятельности**. В свою очередь, анализ организационно-управленческой деятельности включает в себя:

- изучение кадровой политики и вопросов управления персоналом;
- вопросы регулирования конфликта интересов;

⁹⁸ Пункт 1-1 статьи 22 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

⁹⁹ Правила проведения внешнего анализа коррупционных рисков, утвержденные Постановлением Правительства Республики Казахстан от 4 декабря 2017 года № 806. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1700000806>

- оказание государственных услуг;
- выполнение лицензионно-разрешительных функций;
- реализация контрольно-надзорных функций; а также
- иные вопросы, вытекающие из организационно-управленческой деятельности объекта внешнего анализа коррупционных рисков.

Правилами проведения внешней оценки коррупционных рисков предусматривается, что источниками информации являются сами НПА, данные из государственных баз данных и реестров, результаты проверок, публикации в СМИ, обращения и жалобы граждан, предпринимателей, правовая статистика и т. д.

Шаг 4. По результатам внешнего анализа коррупционных рисков составляется аналитическая справка, которая содержит информацию о выявленных коррупционных рисках и рекомендации по устранению выявленных коррупционных рисков. Справка подписывается членами рабочей группы и передается на рассмотрение руководителям двух ведомств в течение трех рабочих дней.

Шаг 5. Еще десять рабочих требуется для передачи результатов проведенной внешней оценки в структуры, инициировавшими оценку, или для опубликования результатов оценки на веб-сайте организации, в которой проводилась внешняя оценка, если необходимость в ее проведении была вызвана жалобами и обращениями граждан, предпринимателей.

Шаг 6. Организация, в которой проводился внешний анализ коррупционных рисков, в течение десяти рабочих дней со дня подписания аналитической справки разрабатывает и согласовывает с уполномоченным органом **план мероприятий по устранению причин и условий, способствовавших совершению коррупционных правонарушений**, выявленных по результатам внешнего анализа коррупционных рисков.

Шаг 7. Государственный уполномоченный орган в сфере противодействия коррупции в течение шести месяцев со дня подписания аналитической справки по результатам внешнего анализа коррупционных рисков **проводит мониторинг исполнения объектами внешнего анализа коррупционных рисков рекомендаций по устранению причин и условий, способствовавших совершению коррупционных правонарушений**, выявленных по результатам внешнего анализа коррупционных рисков.

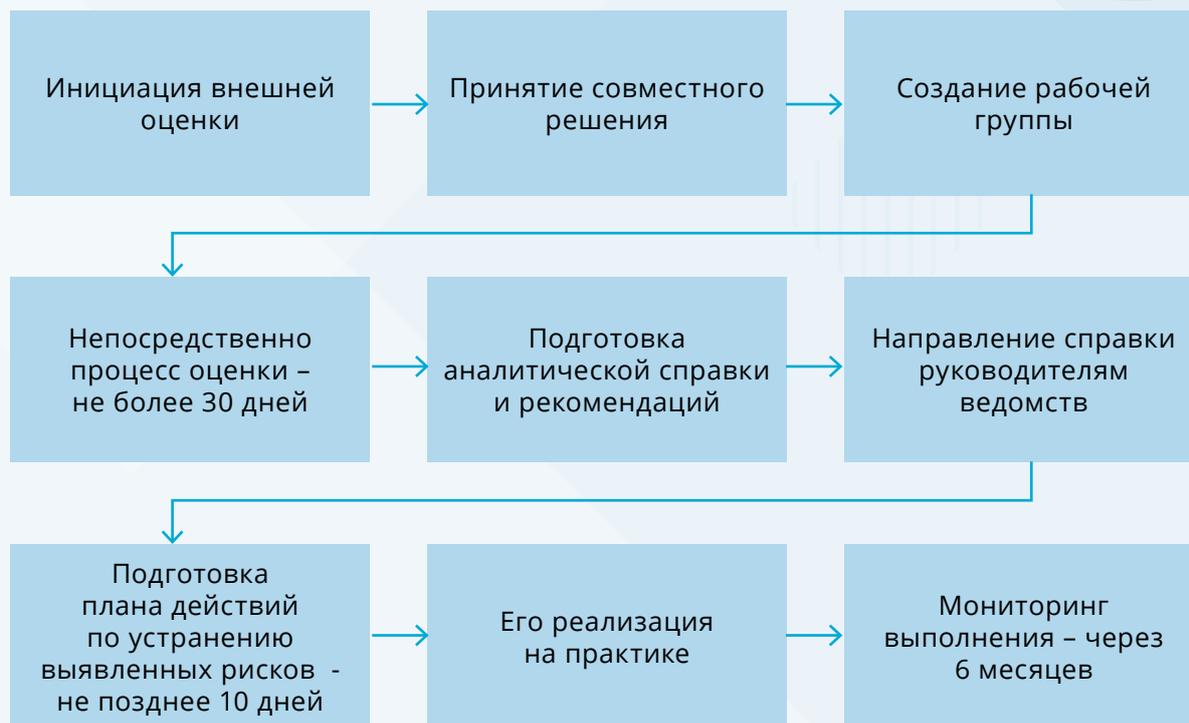
Шаг 8. Обеспечение публичности – все материалы по внешней оценке коррупционных рисков **публикуются** на интернет-ресурсе Агентства РК по противодействию коррупции.

Несмотря на то, что внешняя оценка коррупционных рисков практикуется в Казахстане уже несколько лет¹⁰⁰, проводящие ее эксперты отмечают крайне низкий уровень выполнения рекомендаций. Такая же оценка дана и в проекте Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы, в которой отмечается, что «наблюдается **слабая заинтересованность государственных органов и квазигосударственного сектора в устранении предпосылок коррупции**, выявляемых в рамках внешнего анализа уполномоченным органом по противодействию коррупции»¹⁰¹.

¹⁰⁰По этим ссылкам доступны материалы внешней оценки Министерства здравоохранения Республики Казахстан, которая была проведена в начале 2021 год. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/126168?lang=ru> Аналитическая справка по внешней оценке коррупционных рисков подведомственной организации – Фонда медицинского страхования – также выявила множество коррупционных рисков. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/123219?lang=ru>

¹⁰¹Проект Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

Рисунок 8. Схема внешней оценки коррупционных рисков в Казахстане



Проблемными аспектами института внешней оценки коррупционных рисков в Казахстане также являются:

- **отсутствие служб антикоррупционного комплаенса в государственных органах. В квазигосударственных они стали создаваться только в этом году.** Безусловно, одной из задач такой службы является проведение внутренней оценки этих же рисков для разработки и внедрения эффективной антикоррупционной программы. Но проблем с выполнением рекомендаций внешней оценки было бы меньше, если бы был создан и эффективно работал институт антикоррупционных служб или комплаенса в государственных органах. В некоторых случаях в госорганах не хватает специалистов с соответствующей подготовкой для того, чтобы выполнять все рекомендации внешних оценщиков;
- **формальный подход на практике к выполнению рекомендаций обусловлен также отсутствием какой-либо ответственности руководителя ведомства,** которое являлось объектом внешней оценки. Безусловно, есть общая норма об ответственности руководителей за невыполнение требований антикоррупционного законодательства РК, но в реальности данная норма практически не применяется в случае, когда рекомендации внешнего оценивания коррупционных рисков не выполняются или выполняются меньше критического порога;
- **отсутствие системы и практики внутренней оценки коррупционных рисков** в организациях – конечно, внешняя оценка рисков дает сигнал к действию, но она все же основана только на документальном анализе документов, а не на работе с сотрудниками, совместном обсуждении критических зон в деятельности организации и рисков возникновения коррупционных схем;
- возможно, неэффективность также вызвана тем, что документальный анализ исключает общение с сотрудниками, то есть **нет никакого вовлечения сотрудников в процесс внешней оценки и, в целом, в процесс улучшения климата в организации и проведения антикоррупционных реформ.** Без такого вовлечения трудно предположить, что сотрудники будут заявлять о конфликте интересов, например, или информировать о фактах готовящихся коррупционных правонарушений.

Типовые методические рекомендации по проведению внутренней оценки коррупционных рисков¹⁰² практически полностью повторяют содержание правил по проведению внешней оценки. Это не является эффективной практикой, поскольку чревато проблемами, указанными выше и дополнительными, а именно:

- **внутренняя оценка коррупционных рисков не является постоянной процедурой** (в соответствии с принципами риск-менеджмента), а проводится периодически рабочей группой, созданной по приказу руководителя;
- **в основе – анализ документов, что исключает, во-первых, вовлечение сотрудников и руководителя в процесс оценки**, а во-вторых, лишает рабочую группу информации, которая могла быть ценной и важной для вопросов превенции коррупции. Не учитывается при этом мнение стейкхолдеров организации, влияние внешних и внутренних факторов, существующий уровень добропорядочности, отсутствие или наличие фактов совершения коррупционных преступлений сотрудниками, не проводится анализ таких кейсов, чтобы выявить, где система дала сбой и т. д.;
- **методология внутренней оценки коррупционных рисков не соответствует общепринятым стандартам.** Отсутствуют требования и методология определения рисков в деятельности организации, их распределение по «тепловой» карте рисков, нет методологии по «зонированию» областей рисков в деятельности организации – высокая, низкая или средняя. Таким образом, не совсем понятно, что может являться надежным фундаментом для разработки эффективной программы превенции коррупции в государственном органе. Очевидно, что оценка на основе документального анализа не позволяет принимать такие решения и формировать эффективную антикоррупционную программу в государственном органе или организации квазигосударственного сектора;
- в отличие от правил проведения внешней оценки рисков, в типовых правилах по проведению внутренней оценки рисков **формы контроля и мониторинга не предусмотрены.** Процесс оценки завершается на этапе передачи аналитической справки первому руководителю «для рассмотрения и принятия мер»¹⁰³. Вследствие отсутствия требований к мерам контроля и мониторинга процесс оценки очень носит очень формальный характер¹⁰⁴ и является, скорее, декларативным, реальным процессом, направленным на превенцию коррупции.

Публикация на веб-сайте организации и возможность публичного обсуждения результатов внутренней оценки является хорошей практикой, однако одновременно может послужить и сдерживающим фактором для антикоррупционных комплаенс-служб или уполномоченных лиц, поэтому здесь нужно найти компромиссное решение – с одной стороны, обеспечить информацией население, НПО, СМИ, исследователей, партнеров и клиентов, с другой стороны – исключить сдерживающий фактор для сотрудников антикоррупционных служб.

2.3.5. Этический кодекс и кодекс поведения

Внедрение культуры добропорядочности в государственном и квазигосударственном секторах также является частью антикоррупционных реформ в Казахстане. Продвижение этических норм и стандартов – понятная и логичная часть этого процесса, если рассматривать в качестве основной теории возникновения коррупции момент морального аспекта выбора для каждого

¹⁰²Об утверждении Типовых правил проведения внутреннего анализа коррупционных рисков, приказ председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 19 октября 2016 года № 12. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1600014441>

¹⁰³Здесь же, пункт 14.

¹⁰⁴Вот, например, аналитическая справка о результатах внутреннего анализа коррупционных рисков Департамент Комитета труда, соцзащиты и миграции Костанайской области. Документ доступен по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/enbek-kostanay?lang=ru>

государственного служащего, предпочитающего получение личной выгоды в определенных обстоятельствах и использование должностных полномочий, а не отказ от этого в пользу общественных интересов. Для квазигосударственных предприятий характерно применение кодекса поведения, валяющегося более императивным документом, в отличие от кодекса этики, основанного на корпоративных ценностях, а не на моделях поведения.

С точки зрения теории экономической ренты, многие из нас ее имеют, но не используют¹⁰⁵ – под экономической рентой понимается любой нетрудовой или непроизводственный доход, который рассчитывается как общий доход минус заработная плата. В сфере государственного управления нетрудовые доходы возникают при использовании госслужащими своих должностных обязанностей для получения личной выгоды – в сфере госзакупок, контрольно-надзорной или лицензионно-разрешительной системах, при решении кадровых вопросов или вопросов управления государственным имуществом и т. д.

С другой стороны, в частном секторе есть много «искателей ренты», то есть предприятий и предпринимателей, заинтересованных в перераспределении прибыли и получении доходов без дополнительных производственных затрат. При совпадении интересов «искателей ренты» и интересов госслужащего, принявшего решение об использовании своих должностных обязанностей для получения личной выгоды, совпадают, вероятность коррупции становится крайне высокой.

Этические кодексы и кодексы поведения призваны сдерживать этот процесс, напоминая о наличии моральных ценностей, правильных моделей поведения государственным служащим и всем, кто ведет деятельность в частном и квазигосударственном секторах. Использование и продвижение этических принципов и моделей поведения важно с точки зрения доверия общества к тому или иному институту власти. Если факты коррупции наблюдаются регулярно в каком-либо госоргане, то есть коррупция носит системный характер, то есть повод полагать, что служащие здесь заботятся, преимущественно, о получении личной выгоды, а не об общественных интересах. Уровень доверия, как и репутация такого госоргана падают в глазах населения.

Продвижение этических норм и правил в публичном секторе

В Казахстане реформирование системы этических норм и правил на государственной службе произошло в 2015 году с принятием обновленных **Правил служебной этики государственных служащих**¹⁰⁶ и введения института уполномоченных по этике во всех госорганах. В квазигосударственном секторе используется, в основном, кодекс поведения, то есть перечень стандартных этических дилемм с уже готовыми моделями добропорядочных действий со стороны сотрудников, руководителей, партнеров и т. д.

Тем не менее, факты коррупции достаточно часто наблюдаются как среди госслужащих, так и среди предпринимателей¹⁰⁷. Устойчивость как бытовой коррупции, так и системной коррупции в Казахстане поражает. Понятно, что это зависит от множества факторов, но одним из факторов, провоцирующих коррупцию является слабая или формальная работа этических кодексов и кодексов поведения. Другими словами, практически никто и ничто не останавливает госслужащих и предпринимателей от участия в коррупционных схемах. В основе коррупции всегда лежит экономический расчет. Если госслужащий понимает, что личная выгода для него сейчас

¹⁰⁵Экономическая рента – это дополнительный доход, который мы получаем, и он не включает в себя доход от нашей трудовой деятельности или от вложения капитала.

¹⁰⁶Об утверждении Кодекса служебной этики гражданских служащих. Приказ Министра труда и социальной защиты населения Республики Казахстан от 28 августа 2020 года № 342. Зарегистрирован в Министерстве юстиции Республики Казахстан 29 августа 2020 года № 21150. Документ доступен по ссылке: https://egov.kz/cms/ru/articles/state_service/ethic_code Другой пример – Кодекс этики государственных служащих в РК. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2000021150>

¹⁰⁷Например, коррупционная схема в Министерства сельского хозяйства РК, которая возникла при распределении субсидий сельхозпроизводителям. Подробнее по ссылке: <https://orda.kz/antikorr-rasskazal-tokaevu-o-shemah-hishhenij-v-selskom-hozjajstve/#part=1>

в приоритете, а риск наказания невелик, а предприниматель считает, что сделка принесет ему хорошую прибыль без дополнительных затрат, то коррупционная схема будет реализована.

Это означает, что этические кодексы и кодексы поведения больше формальность, чем реальный инструмент для повышения репутации госоргана и предприятия квазигосударственного сектора, доверия населения к нему и внедрения культуры добропорядочности в госуправлении и в бизнесе. Уполномоченные по этике из государственных органов, опрошенные в рамках вебинара в сентябре 2021 года, выявили следующие проблемы в своей области:

- **Ограниченный функционал уполномоченных по этике** – действительно, это актуальная проблем, поскольку их основной функцией является контроль за соблюдением выполнения этических норм и правил среди сотрудников своего государственного органа¹⁰⁸. То есть сфера деятельности уполномоченного по этике ограничена даже не законодательством Республики Казахстан о противодействии коррупции, а исключительно этическим кодексом и собственным положением, утвержденными указом Президента в 2015 году.
- **Отсутствие полномочий для реализации мер по превенции коррупции** – в период создания института уполномоченных по этике, вероятно, не было общего понимания о необходимости и (или) представления о важности введения антикоррупционного комплаенса в госорганах, хотя ситуация с коррупцией была много серьезнее, чем сейчас, в 2021 году. Уполномоченные по этике справляются с задачами обучения, информирования и продвижения этических норм и правил на государственной службе, но ожидать от них решения всех вопросов по превенции коррупции опрометчиво, поскольку они попросту не наделены требуемыми полномочиями, такими как:
 - проведение внутренней оценки коррупционных рисков в организации, описание этих рисков, определение регулярности их появления, выявление ущерба для репутации организации и уровня доверия и составление карты коррупционных рисков¹⁰⁹;
 - составление на ее основе антикоррупционной политики или программы действий по снижению коррупционных рисков на ближайший период;
 - работа с руководителем организации для вовлечения его (ее) в процесс превенции коррупции на всех уровнях с учетом законодательного требования об отставке руководителей госорганов за доказанную коррупцию подчиненных в Казахстане;
 - составление типового перечня ситуаций конфликта интересов в организации;
 - управление конфликтом интересов в организации – проведение обучения сотрудников процедурам уведомления о конфликте интересов;
 - работа с руководителем организации по разрешению этих конфликтов;
 - мониторинг и контроль документов организации с точки зрения отсутствия в них коррупционных норм;
 - обучение и информирование сотрудников организации о мерах превенции коррупции, включая вопросы этического поведения;
 - обеспечение возможностей для проведения внутренних расследований и проверок;

¹⁰⁸Положение об уполномоченном по этике. О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан, утверждены указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

¹⁰⁹Оценка коррупционных рисков может производиться по данной методологии: <https://www.antibriberyguidance.org/guidance/4-risk-assessment/guidance>

- обеспечение соблюдения в организации политик и правил в отношении подарков, гостеприимства, поездок, скрытых услуг и т. д.;
- работа с информаторами внутри организации – информирование, обучение сотрудников процедурам раскрытия информации о правонарушениях на рабочем месте;
- поддержка каналов, по которым можно отправить информацию о правонарушении на рабочем месте – Redline, специальный адрес электронной почты и т. д.

Подчинение института уполномоченных по этике – еще одна актуальная проблема. В рамках последней реорганизации два ведомства были разделены – Агентство по государственной службе РК и Агентство по противодействию коррупции. Сегодня институт уполномоченных по этике подчиняется Агентству по государственной службе РК, поэтому, очевидно, меры по превенции коррупции не входят в компетенцию уполномоченных по этике. Однако вопросы внедрения мер превенции коррупции в госорганах сейчас актуальны как никогда в связи с уровнем бытовой и системной коррупции, который продолжает оставаться высоким, несмотря на принимаемые меры и изменение законодательства. В этой связи изменение субординации и подчиненности будет одной из первых задач для усиления антикоррупционного потенциала уполномоченных по этике. Такие действия предусмотрены проектом Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы и Планом действий по ее реализации на этот же период¹¹⁰.

Продвижение этических норм и правил в корпоративном управлении

Во многих компаниях имеется кодекс корпоративной этики или кодекс поведения, но многие ли соблюдают их положения на практике? Как правило, кодекс этики – это скорее моральный ориентир для сотрудников компании, свод моральных принципов, в то время как кодекс поведения – более практический документ о правильных с точки зрения корпоративной этики моделях поведения сотрудников на рабочем месте, отношениях с партнерами и контрагентами, общественностью.

Основные элементы кодекса корпоративной этики или кодекса поведения:

- основные группы стейкхолдеров компании, как внешних, так и внутренних;
- фундамент корпоративной этики – ключевые и периферийные ценности компании;
- заявление о миссии и видении компании для внешних и внутренних стейкхолдеров;
- равные возможности для сотрудников;
- основные этические вызовы;
- сообщения о нарушениях и гарантии отсутствия какого-либо преследования для лиц, сообщающих о нарушении этических норм;
- предупреждение фактов насилия на рабочем месте;
- деятельность компании как социально-ответственного предприятия;
- способы обеспечения понимания ценностей компании всеми сотрудниками – через обучение и информирование.

¹¹⁰Проект Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, а также План действий реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документы доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

2.3.6. Управление конфликтом интересов

Регулирование конфликта интересов в Казахстане

Закон РК о противодействии коррупции определяет конфликт интересов как «противоречие между личными интересами лиц, занимающих ответственную государственную должность, лиц, уполномоченных на выполнение государственных функций, лиц, приравненных к ним, должностных лиц и их должностными полномочиями, при котором личные интересы указанных лиц могут привести к неисполнению и (или) ненадлежащему исполнению ими своих должностных обязанностей»¹¹¹. Кроме самого определения, в законе устанавливается также следующее:

- **запрет** для должностных лиц и всех относящихся к ним категорий¹¹² на осуществление должностных обязанностей в случае конфликта интересов¹¹³;
- **обязанность** таких лиц принимать меры по предотвращению и разрешению конфликта интересов¹¹⁴;
- **процедура информирования и уведомления о конфликте интересов.** В частности, все категории должностных лиц обязаны в письменной форме уведомлять непосредственного руководителя либо руководство своей организации о возникшем конфликте интересов или о вероятности его возникновения, как только им становится об этом известно¹¹⁵;
- **процедура разрешения конфликта интересов.** Непосредственный руководитель либо руководство организации по обращениям лиц или при получении информации из других источников обязаны своевременно принимать следующие меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов¹¹⁶.

Предусматриваются следующие **способы разрешения конфликта интересов**¹¹⁷:

1. отстранение лиц от исполнения должностных обязанностей и передача должностных обязанностей по вопросу, в связи с которым возник или может возникнуть конфликт интересов, другому лицу;
2. изменение должностных обязанностей;
3. иные меры по устранению конфликта интересов.

Важность эффективного управления конфликтом интересов

Управление конфликтом интересов – настолько важный элемент в превенции коррупции, что только по количеству поданных уведомлений о конфликте интересов от государственных

¹¹¹Подпункт 5 статьи 1 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹¹²В Казахстане это 4 категории: (1) лица, занимающие ответственную государственную должность; (2) лица, уполномоченные на выполнение государственных функций; (3) лица, приравненные к ним и (4) должностные лица.

¹¹³Пункт 1 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». –Лицам, занимающим ответственную государственную должность, лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, лицам, приравненным к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностным лицам запрещается осуществлять должностные обязанности, если имеется конфликт интересов». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹¹⁴Пункт 2 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹¹⁵Пункт 3 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹¹⁶Пункт 4 статьи 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹¹⁷Пункт 4 (подпункты 1-3) статьи 15 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

служащих или от специалистов в частном секторе можно делать выводы о ее наличии или отсутствии, а также о качестве мер предотвращения коррупции. В Казахстане практически нулевая статистика по количеству уведомлений о конфликте интересов. Единичные случаи касаются уведомлений о конфликте интересов, связанных с работой в одной организации близких родственников в качестве руководителя и подчиненного.

Конфликт интересов – центральная часть теории отношений «принципал-агент». Теория подразумевает, что принципал, то есть работодатель, например, нанимает агента (работника) для выполнения служебных обязанностей и функций. Принципал доверяет агенту в процессе делегирования ему определенных задач и функций. При этом, у агента может возникнуть свой личный интерес в получении выгоды или дополнительные преимущества для себя и своих близких. Таким образом, доверие принципала к агенту будет подорвано, служебные обязанности могут быть выполнены ненадлежащим образом или не выполнены совсем.

В отношении государственных служащих (которые являются агентами), принципал – это общество, которое нанимает их для выполнения управленческих функций в различных сферах жизнедеятельности страны. Принципал-общество, нанимая государственных служащих-агентов и оплачивая им из бюджета заработную плату, доверяет выполнение служебных (общественных) обязанностей и функций, в которых нуждаются все члены общества: предоставлять качественные услуги в системах образования, здравоохранения, охраны общественной безопасности, государственных границ, оказывать нуждающимся социальную помощь, эффективно управлять налогами и т. д. В процессе выполнения служебных обязанностей государственные служащие – агенты могут столкнуться с ситуацией, когда личный интерес может оказывать негативное влияние и эффект на выполнение служебных обязанностей, доверенных им принципалом-работодателем.

Такая ситуация (конфликт двух интересов – общественного и личного) – это еще не коррупция, но ситуация, которая прямо может привести к коррупции при следующих условиях:

- государственный служащий-агент скрывает эту ситуацию от принципала-работодателя;
- государственный служащий-агент предпочтет удовлетворение личного интереса в ущерб общественному интересу (или при выполнении служебных обязанностей) в силу своего экономического расчета.

Если это происходит, то это уже коррупция – злоупотребление доверенными служебными обязанностями для получения личной выгоды или удовлетворения личных целей. Это объясняет важность своевременного выявления ситуаций конфликта интересов именно со стороны государственных служащих-агентов и по их инициативе, это как раз этические нормы и правила предусматривают как основополагающий элемент добропорядочности на государственной службе. Если государственный служащий не знает, не обучен и не привык определять ту или иную ситуацию как конфликт интересов, не знает процедур уведомления о конфликте интересов и намеренно его скрывает, а работодатель не имеет навыков и процедуры для разрешения конфликта интересов, то коррупция с большей вероятностью произойдет.

Сложности обычно происходят на этапе **описания перечня типовых или стандартных ситуаций конфликта интересов для той или иной сферы деятельности**, но чаще всего это:

- предпочтение в закупочных процедурах поставщику, связанному с государственным служащим, принимающему решение по отбору, подготовке спецификации, приему выполненных работ;
- предпочтение аффилированной компании в операциях с государственным имуществом – сдачу в аренду, продажу или управление, приватизация;
- в контрольно-надзорной сфере конфликт интересов возникает, когда должностное лицо может не оформить штраф или списать налоги с аффилированной компании;

- в трудовых правоотношениях конфликт интересов возникает, когда в прямом подчинении друг у друга работают родственники и это создает прямую опасность возникновения конфликта интересов или, когда нанимается неквалифицированный родственник и т. д.;
- в лицензионно-разрешительной сфере конфликт интересов может проявляться, когда аффилированной с должностным лицом компании необоснованно сокращают перечень требуемых документов или увеличивают срок лицензии и т. д.

В некоторых странах такие перечни конфликта интересов включаются в законы¹¹⁸, в других – действуют как правительственные правила¹¹⁹ или как другие формы регулирования (методические рекомендации и т. д.). Без описания таких стандартных ситуаций конфликта интересов, дальнейшего обучения и информирования как подавать уведомления и как руководителю разрешать данную ситуацию – конфликты интересов будут скрываться и развиваться в коррупционные схемы.

Двойственность конфликта интересов в квазигосударственном секторе

Правоотношения в квазигосударственном секторе таковы, что удваивают опасность возникновения конфликта интересов поскольку предприятия с государственным участием, во-первых, во многих случаях выполняют функции государственных органов, во-вторых, работают как бизнес и имеют соответствующий доход. Поэтому стандартные или типичные ситуации конфликта интересов будут совмещать здесь признаки двух сфер деятельности – предпринимательской и управленческой. Таким образом становится понятно, что процедуры управления конфликтом интересов именно в квазигосударственном секторе приобретают особое значение как эффективная мера превенции коррупции.

Например, последние коррупционные скандалы в Казахстане связаны с участием предприятий квазигосударственного сектора, с одной стороны, и государственных органов, с другой стороны:

1. **Сотрудники Министерства сельского хозяйства РК и подведомственных ему предприятий участвовали в массовых коррупционных схемах** – распределение субсидий среди фермеров¹²⁰, получение разрешение на вывоз скота за пределы Казахстана¹²¹ и т. д. Если провести анализ выполнения требований законодательства о противодействия коррупции в этих ведомствах, то становится очевидным, что формально требования выполнены:
 - а. приняты антикоррупционные стандарты;
 - б. есть стратегия и политика противодействия коррупции¹²²;
 - в. принято положение о порядке выявления и урегулирования конфликта интересов работников НАО «Национальный аграрный научно-образовательный центр»¹²³;
 - г. в Министерстве сельского хозяйства РК в мае 2021 года проведена внешняя оценка коррупционных рисков, по результатам которой опубликована аналитическая справка;

¹¹⁸Например, в США действуют специальный акт о предотвращении личного финансового интереса. Подробнее о документе по ссылке: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2021-title5-vol3/xml/CFR-2021-title5-vol3-sec2635-402.xml>

¹¹⁹В Канаде, например, действует также специальный кодекс – Conflict of Interest and Post-Employment Code For Public Office Holders (1994). Текст документа на английском языке доступен по ссылке: <https://www.oecd.org/mena/governance/35526941.pdf>

¹²⁰Хищение фермерских субсидий: Минсельхоз сделал заявление, 8 ноября 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://forbes.kz//process/probing/hischenie_fermerskih_subsidiy_minselhoz_sdelal_zayavlenie/

¹²¹Антикоррупционная служба заявила об ОПГ в комитете Минсельхоза, 7 сентября 2021 года. Публикация доступна по ссылке: https://www.inform.kz/ru/antikorrupcionnaya-sluzhba-zayavila-ob-opg-v-komitete-minsel-hoza_a3833325

¹²²Например, политика и стратегии противодействия коррупции в НАО «Национальный аграрный научно-образовательный центр», другие документы доступны по ссылке: <http://nasec.kz/ru/page/korrupciya>

¹²³ПОЛОЖЕНИЕ о порядке выявления и урегулирования конфликта интересов работников НАО «Национальный аграрный научно-образовательный центр». Документ доступен по ссылке: <http://nasec.kz/ru/page/korrupciya>

- д. принят также и план по выполнению рекомендаций по устранению выявленных коррупционных рисков¹²⁴ и т. д.;
- е. есть кодексы этики и уполномоченные по этике.

Однако формальное выполнение всех законодательных требований абсолютно не гарантирует исключение конфликта интересов, который в данном случае был скрыт сотрудниками, не замечен и не разрешен (сотрудника не отстранили от функций распределений субсидий или выдачи разрешений). И такие вот ситуации конфликта интересов перерастают в коррупционные схемы. С большой долей уверенности можно предположить, что количество уведомлений о конфликте интересов, добровольно подаваемых сотрудниками как в самом министерстве, так и в подведомственной организации, равно нулю.

- 2. **Сотрудники Комитета транспорта РК и подведомственных организаций были также задействованы в многочисленных коррупционных схемах¹²⁵** – взятки от перевозчиков, подделка транспортных карт о прохождении техосмотра, выдача водительских удостоверений за взятку¹²⁶ и т. д.

Формально на веб-сайте комитета и подведомственных организаций в регионах опубликованы все требуемые документы – антикоррупционный стандарт, политики, кодекс этики и т. д., но при этом отсутствуют уведомления о конфликте интересов и оценка внутренних рисков в организациях.

Поэтому **игнорирование конфликта интересов в организациях квазигосударственного сектора**, равно как и отсутствие **выявления, описания коррупционных рисков внутри организации**, может стать одним из факторов развития коррупции. **Отсутствие антикоррупционной программы действий на основе именно этих рисков**, а не формальных стандартных процедур, а также **отсутствие культуры информирования о нарушениях законодательства на рабочем месте**, ограниченные возможности для проведения внутренних расследований до того, как информация о фактах коррупции выйдет за пределы организации – дополнительные факторы, усугубляющие негативный эффект от мер по превенции коррупции, предпринимаемых сегодня в квазигосударственном секторе.

2.3.7. Защита и правовые гарантии сотрудникам, сообщающим о правонарушениях

Сообщение о фактах коррупции или незаконной деятельности («whistleblowing») – это институт защиты сотрудников, раскрывающих информацию о правонарушениях на рабочем месте, внутри компании или о нарушениях, связанных с третьими лицами (изобличение). Такие действия (основная функция) не являются действиями следователя, доносчика или жалобщика, а **свидетеля незаконного действия на рабочем месте**. Часто таких сотрудников называют «информаторами», что также является для нас приемлемым переводом, учитывая в принципе негативное определение этого термина. Для Казахстана – это не совсем новый институт, в том или ином виде предусмотренный действующим законодательством¹²⁷, включаемый в корпоративные антикоррупционные программы и применяемый на практике. Однако есть существенная разница между (1) **законодательным регулированием института защиты информаторов и применением этих положений на практике** и (2) **защитой информаторов в публичном и в частном**

¹²⁴План по устранению выявленных коррупционных рисков в НАО «Национальный аграрный научно-образовательный центр». Документ доступен по ссылке: <http://nasec.kz/ru/page/korrupciya>

¹²⁵Коррупция в транспортном контроле: Уйдет ли в отставку председатель Комитета транспорта? 22 сентября 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://toppress.kz/article/korrupciya-v-transportnom-kontrole-uidet-li-otstavku-predsedatel-komiteta-transporta>

¹²⁶«От 30 до 250 тысяч тенге» – в Антикоре рассказали о взятках за водительские права. 19 ноября 2021 года. Публикация доступна по ссылке: <https://tengrinews.kz/crime/ot-30-250-tyisyach-tenge-antikore-rasskazali-vzyatkah-454426/>

¹²⁷Статья 24 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Текст закона доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

секторе. И, конечно, же большое значение имеет использование этого института в разных сферах – антикоррупционные реформы, трудовые правоотношения.

Базовые элементы института информаторов «whistleblowing»

Концепция изобличения нарушений на рабочем месте и раскрытие информации об этом базируется на следующих основных элементах:

1. **раскрытие информации о каком-либо нарушении внутри организации или при выполнении бизнес-процессов**, а также раскрытие информации о нарушениях, связанных с третьими лицами, партнерами и контрагентами организации. Дословно, перевод с английского «whistleblowing» – это «дуть в свисток», подавать сигнал о проблеме, привлекать внимание, обращать внимание на нарушения внутри организации, которые, возможно, могли бы остаться незамеченными или намеренно скрытыми от общественности;
2. **при раскрытии информации информатор должен руководствоваться общественными интересами (в публичном секторе) или корпоративными интересами (в частном секторе).** Это крайне важный элемент, указывающий на то, что в случае раскрытия информации из чувства обиды, мести, желания причинить какие-то проблемы компании или какому-то лицу, информатор не может рассчитывать на гарантии, предусмотренные законодательством или корпоративными правилами;
3. **информаторы чаще всего раскрывают информацию о нарушениях, когда сами становятся их свидетелями**, хотя это и необязательный элемент;
4. **раскрываемая информация должна содержать факты о нарушениях законодательства**, и необязательно только о нарушениях антикоррупционного, но и другого законодательства, например:
 - уголовные преступления (например, такие виды финансовых нарушений, как мошенничество);
 - несоблюдение обязательства, установленного законом;
 - судебные ошибки;
 - угроза чьему-либо здоровью и безопасности;
 - угроза нарушения трудовых прав;
 - ущерб окружающей среде и т. д.
5. **раскрывая информацию, информатор действует безвозмездно, без расчета на получения финансового вознаграждения.** Основная цель для него – не получение финансовых стимулов, а защита общественных и корпоративных интересов и сохранение репутации организации в глазах общественности, потребителей и/или акционеров;
6. **раскрывая информацию, информатор может действовать анонимно по собственному усмотрению.** Вне зависимости от этого, объем гарантий информаторам, предусмотренный законодательством или корпоративными положениями, не может быть сокращен;
7. **правовые гарантии информаторов включают, как правило, следующие положения:**
 - запрет на какие-либо изменения в трудовом статусе сотрудника-информатора – понижение в должности, сокращение, временное отстранение от работы, перевод на другую работу, сокращение заработной платы, лишение или сокращение дополнительных выплат, отпуска и т. д.;

- запрет на преследование информатора в гражданском или уголовном порядке;
 - вмешательство, если информатор подвергается нападениям со стороны других сотрудников и т. д.;
 - отказ от правовых мер в отношении информатора, если его сообщение не подтвердится, т. е. политика отказа от возмездия и т. д.
8. **процедура проверки сообщения о фактах нарушений на рабочем месте, которая раскрывается информаторами, должна обеспечивать максимальную оперативность**, а применяемые для устранения этого нарушения меры должны быть адекватными и достаточными;
 9. **информатору не обязательно предоставлять доказательства нарушения, так как проведение проверки сообщения – это функция работодателя;**
 10. **как правило, существует отдельная письменная политика в отношении гарантий информаторам и процедур рассмотрения их сообщений, или законодательные положения.** Однако только письменной политики или положений законов недостаточно для того, чтобы этот механизм заработал эффективно и приносил пользу обществу и организациям. Требуется постоянное информирование и обучение сотрудников как новых, так и продолжающих свою карьеру в организациях, о принципе применения всех процедур, направленных на раскрытие информации о нарушениях;
 11. **все сообщения о нарушениях в организациях должны фиксироваться и сохраняться;**
 12. **должны быть созданы и активированы все каналы для передачи сообщений, включая анонимные.**

При надлежащей организации процедуры раскрытия информации о нарушениях на рабочем месте довольно эффективные и действенные для компании, например, или государственного учреждения.

Во многих странах приняты специальные акты или законы, регулирующие процедуры раскрытия информации о нарушениях на рабочем месте и предоставляющие правовые гарантии информаторам:

- в Великобритании – закон «О раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества» (1998)¹²⁸;
- в США – закон «О защите федеральных служащих, информирующих о недостатках в работе своих ведомств» от 1989 г.¹²⁹;
- в Австралии – закон «О раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества» от 2018 г.¹³⁰;
- в Канаде – закон «О раскрытии сведений, представляющих большую важность для общества» (Закон «О защите лиц, совершающих служебные разоблачения») от 2013 г.¹³¹;

¹²⁸Whistleblowing: guidance and code of practice for employers. Больше информации доступно по этой ссылке: <https://www.gov.uk/government/publications/whistleblowing-guidance-and-code-of-practice-for-employers>

¹²⁹The Whistleblower Protection Act of 1989. Больше информации об этом документе доступно по ссылке: <https://www.congress.gov/bill/101st-congress/senate-bill/20/text>

¹³⁰Public Interest Disclosure Act (PID Act), 2018, Australia. Больше информации о документе доступно по этой ссылке: <https://www.publicsector.sa.gov.au/Resources-and-Publications/key-legislation/public-interest-disclosure-act>

¹³¹PUBLIC INTEREST DISCLOSURE (WHISTLEBLOWER PROTECTION) ACT. Больше информации доступно по этой ссылке: <https://yourvoiceprotected.ca/resources/public-interest-disclosure-whistleblower-protection-act/>

- в Новой Зеландии – «О защищенном раскрытии информации» от 2000 г.¹³²;
- в Индии – Закон «О защите лиц, совершающих служебные разоблачения» от 2014 г.¹³³;
- в странах Европейского Союза – Директива ЕС 2019/1937¹³⁴.

Институт защиты информаторов в Казахстане

В Казахстане нет классического института рассмотрения сообщений о нарушениях на рабочем месте и защиты информаторов, однако аналогичные процедуры довольно эффективно применяются в сфере борьбы с антикоррупцией. Закон РК «О противодействии коррупции» содержит следующие положения и гарантии лицам, сообщающим о коррупционных правонарушениях¹³⁵:

- «лицо, располагающее информацией о готовящемся, совершаемом или совершенном коррупционном правонарушении, **информирует об этом вышестоящего руководителя и (или) руководство государственного органа либо организации**, сотрудником которой является, и (или) уполномоченные государственные органы;
- вышестоящий руководитель, руководство государственного органа, организации, уполномоченные государственные органы **обязаны принять меры, по поступившему сообщению**, о коррупционном правонарушении в соответствии с законами Республики Казахстан;
- лицо, сообщившее о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающее содействие в противодействии коррупции, находится под защитой государства и поощряется – **они получают денежные выплаты в соответствии со специальными правилами**¹³⁶. Положения настоящего пункта не распространяются на лиц, сообщивших заведомо ложную информацию о факте коррупционного правонарушения, которые подлежат ответственности в соответствии с законом;
- информация о лице, оказывающем содействие в противодействии коррупции, **является государственным секретом**».

Правилами поощрения лиц, сообщающих о коррупционных правонарушениях, предусматривается размер вознаграждения, процедура и основания для финансового вознаграждения информаторов:

Размер денежного вознаграждения:

- 1) по административным делам о коррупционных правонарушениях – 30 МРП¹³⁷;
- 2) по уголовным делам о коррупционных преступлениях небольшой тяжести – 40 МРП;

¹³²Protected Disclosures Act 2000. Больше информации доступно по ссылке: <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>

¹³³THE WHISTLE BLOWERS PROTECTION ACT, 2014. Больше информации доступно по ссылке: <https://legislative.gov.in/sites/default/files/A2014-17.pdf>

¹³⁴DIRECTIVE (EU) 2019/1937 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 October 2019 on the protection of persons who report breaches of Union law. Больше информации об этом документе доступно по ссылке: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937>

¹³⁵Статья 24 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

¹³⁶Об утверждении Правил поощрения лиц, сообщивших о факте коррупционного правонарушения или иным образом оказывающих содействие в противодействии коррупции. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 декабря 2015 года № 1131. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1500001131>

¹³⁷1 МРП равен 2 917 тенге (данные 2021 года)

- 3) по уголовным делам о коррупционных преступлениях средней тяжести – 50 МРП;
- 4) по уголовным делам о тяжких коррупционных преступлениях – 70 МРП;
- 5) по уголовным делам об особо тяжких коррупционных преступлениях – 100 МРП.

Содействие в противодействии коррупции включает (1) сообщение о факте совершения коррупционного правонарушения, (2) представление информации о местонахождении разыскиваемого лица, совершившего коррупционное правонарушение; (3) иное содействие, имевшее впоследствии значение для выявления, пресечения, раскрытия и расследования коррупционного правонарушения.

Поощрение осуществляется в случае, если информация, представленная лицом, соответствует действительности, либо если иное содействие в противодействии коррупции, оказанное лицом, повлияло на выявление, пресечение, раскрытие и расследование коррупционного правонарушения и в отношении виновного лица – (1) вступило в законную силу постановление суда о наложении административного взыскания, (2) вступил в законную силу обвинительный приговор и т. д.

Дополнительные положения о защите лиц, сообщающих об уголовных преступлениях, предусмотрены в Уголовном кодексе РК¹³⁸, и лиц, сообщающих о нарушениях трудовых прав или техники безопасности на рабочем месте – в Трудовом кодексе РК¹³⁹.

Итак, очевидна разница между классическим институтом информаторов, который действует в западных странах, и положениями по защите лица, сообщающего о факте коррупционного правонарушения, которые приняты и действуют в Казахстане. Они следующие:

- **Сфера действия.** Классический институт защиты информаторов не ограничивается только одним видом нарушений, а распространяется на все сферы деятельности. В Казахстане же гарантии защиты предусмотрены только лишь лицам, сообщающим о коррупционных правонарушениях.
- **Приверженность общественным, корпоративным или личным интересам.** Классический институт защиты информаторов основан на приверженности общественным и корпоративным интересам. Лица, сообщающие о коррупции в Казахстане, получают денежное вознаграждение, что свидетельствует, скорее, о личных интересах, чем об общественных или корпоративных. Однако, существующая процедура поощрения информаторов в Казахстане предусматривает возможность отказа от денежного вознаграждения. Это как раз тот случай, когда информатор действует в общественных или корпоративных интересах.
- **Гарантии защиты.** Информация о лицах, сообщающих о фактах совершения коррупционных правонарушений, **приравнивается в Казахстане к информации, составляющей государственный секрет**¹⁴⁰. Это высший уровень засекреченности сведений, который предполагает, что персональные данные информатора не будут разглашены под угрозой уголовной ответственности, и это обеспечивает его защиту от любых других форм преследования, возмездия и т. д. В странах, где применяется практика «whistleblowing», такой уровень защиты данных об информаторах не предусмотрен, однако действуют другие гарантии – отказ от любых мер преследования и возмездия, отказ от попыток привлечь информатора

¹³⁸Уголовный Кодекс Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>

¹³⁹Трудовой кодекс Республики Казахстан. Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414>

¹⁴⁰Пункт 4 статьи 24 Закона Республики Казахстан «О противодействии коррупции». Документ доступен по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000410>

к ответственности – уголовной или гражданско-правовой, отказ от трудовых или профессиональных санкций, таких как увольнение, сокращение, перевод на другую должность, снижение уровня заработной платы или сокращение выплат и т. д.

Информаторы в частном и в публичном секторах

Еще одно отличие, которое имеет важное значение для понимания роли информаторов в антикоррупционном комплаенсе – это различие двух секторов, в которых раскрывается информация о правонарушении – публичного и частного. Соответственно, информаторы действуют, защищая либо общественные интересы, либо корпоративные. В чем принципиальная разница?

Таблица 3. Различия между мотивацией информаторов в частном и публичном секторе

	Публичный сектор	Частный сектор
Основное направление деятельности	Удовлетворение общественных (публичных) интересов в получении качественных услуг здравоохранения, образования, социальной поддержки, защиты границ и внутренней безопасности	Удовлетворение потребностей основных групп стейкхолдеров компании в получении качественных услуг в разных сферах жизнедеятельности и получение прибыли
Интересы	Общественные (публичные)	Корпоративные
Основной мотив в раскрытии информации	Сообщить о факте нарушения на рабочем месте, который ставит под угрозу достижение общественных интересов	Сообщить о факте нарушения на рабочем месте, который ставит под угрозу репутацию организации и может повлиять на потерю доверия к торговой марке
Последствия раскрытия информации	Процедура существует и принята на законодательном уровне	Процедура отсутствует или указана в корпоративных политиках
Уровень гарантий информаторам	Высокий	Не определен

Таким образом, защита информаторов в бизнесе остается полностью на уровне корпоративной политики и решений руководства компании, если отсутствуют законодательное регулирование и требования, применимые для всех организаций публичного и частного секторов. Это вызывает неопределенность и разницу в подходах, процедурах и уровне гарантий информаторам.

2.3.8. Проверки третьих лиц и партнеров

Известно, что коррупция ежегодно обходится экономике в триллионы долларов и подавляет экономический рост. Это вредит не только национальной экономике, но и прибыльности отдельных предприятий. Компаниям, работающим на международном рынке или рассматривающим возможность расширения своего бизнеса в иностранных юрисдикциях, а также компаниям, работающим на территории страны, зачастую требуются услуги третьих лиц. Именно такое участие третьих лиц обуславливает высокий риск коррупции, поскольку компания не может в полной мере контролировать действия третьих лиц, но, что очень важно, может быть привлечена к ответственности за взятки.

Поэтому крайне важно, чтобы все компании знали подноготную своих деловых партнеров и контрагентов, с которыми они заключают контракты, чтобы свести к минимуму риск взаимодействия с коррумпированной третьей стороной. Комплексная проверка («due diligence») является ключом к управлению коррупционными рисками, связанными с привлечением третьих сторон. Данная проверка позволяет получить такие сведения о третьей стороне, как история создания, деловой опыт и участие в подозрительных сделках.

Во многих крупных международных компаниях внедрены антикоррупционные, этические и комплаенс-процедуры – это как раз тот инструмент, который помогает обеспечить должную осмотрительность при выборе партнера. Однако от небольших компаний часто требуется соблюдать эти требования, но на практике малые и средние предприятия не имеют собственных внутренних антикоррупционных процедур и не проводят проверки в отношении третьих сторон, с которыми они заключают контракты.

Компании, активно использующие процедуры due diligence, а также другие антикоррупционные процедуры по этике и соблюдению требованиям в целом, пользуются коммерческими преимуществами, которые обеспечивает такой подход. В основном компании, в которых имеются антикоррупционные процедуры, несут более низкие затраты на ведение бизнеса, поскольку коррупция – это утечка средств не только в рамках национальной экономики, но и микроэкономики предприятий как отмечается в исследовании International Chamber of Commerce¹⁴¹.

Требования законодательства

Один из принципов предпринимательской деятельности в Казахстане – **презумпция добросовестности субъектов предпринимательства** и взаимная ответственность государства и субъектов предпринимательства¹⁴². Другой обязательный принцип – **свобода от коррупции при осуществлении предпринимательской деятельности**¹⁴³. Оба принципа означают, что изначально все контрагенты в процессе переговоров и заключения договоров действуют в корпоративных и общественных интересах, исключая возможности для коррупции или иных нарушений законодательства. Однако взаимная проверка благонадежности требуется для следующих целей:

1. удостовериться, что компания является действующей, с прозрачными и понятными данными о владельцах, не обременена долгами, арестами и ограничениями, является добросовестным налогоплательщиком;
2. удостовериться, что компания имеет историю своей деятельности, а не была создана только недавно, и имеет хорошую репутацию на рынке;
3. удостовериться, что компания не была вовлечена и не находится сейчас в процессе уголовного преследования, разбирательства или административного дела по коррупции;
4. удостовериться, что судебные дела, в которых компания участвовала, не станут препятствием для заключения нового договора (все судебные дела завершены, судебные решения исполнены), и что у компании нет невыполненных обязательств;
5. удостовериться, что компания или ее владельцы, как и аффилированные с ними лица, не включены в различные реестры ограничений и запретов – должников, на выезд, исполнительных производств, ограничений на участие в закупочных процедурах или участия в конкурсах для поставщиков и т. д.¹⁴⁴

¹⁴¹ICC ANTI-CORRUPTION THIRD PARTY DUE DILIGENCE: A GUIDE FOR SMALL AND MEDIUM SIZE ENTERPRISES. Prepared by the ICC Commission on Corporate Responsibility and Anti-corruption (2015). International Chamber of Commerce. Более подробная информация об этом документе доступна по ссылке: <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2015/07/ICC-Anti-corruption-Third-Party-Due-Diligence-A-Guide-for-Small-and-Medium-sized-Enterprises.pdf>

¹⁴²Статья 14 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан. Более подробная информация о документе доступна по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

¹⁴³Статья 15 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан. Более подробная информация о документе доступна по ссылке: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375>

¹⁴⁴Например, реестр ограничений Всемирного Банка. Больше информации можно получить по этой ссылке: <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/procurement/debarred-firms>

3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО УСИЛЕНИЮ МЕР ПРЕВЕНЦИИ В КВАЗИГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ КАЗАХСТАНА

3.1. Общие рекомендации

1. Необходимо смещение фокуса антикоррупционных реформ в сторону частного сектора – здесь важен принцип «2-1» – два антикоррупционных шага в частном секторе обеспечивают один шаг **по превенции коррупции в публичном секторе**, а именно:
 - принятие специального закона или дополнений в Закон РК «О противодействии коррупции» об обязательном внедрении антикоррупционного комплаенса в частном секторе с учетом разных форм для разного бизнеса, в зависимости от количества сотрудников и т. д.;
 - введение системы поощрения за наличие антикоррупционной комплаенс-программы для бизнеса;
 - введение ответственности за коррупцию для юридических лиц – гражданско-правовой, административной или квазиуголовной, и исключение ответственности, если антикоррупционная программа была внедрена на предприятии и применялась добросовестно;
 - введение специальных требований, например, для участников государственных закупок. Наличие антикоррупционной комплаенс-программы – обязательное требование для участников, подписание специальной антикоррупционной декларации, введение санкций за использование бюджетных денег для выплаты взяток и «откатов» и т. д.;
 - использование нового механизма коллективных мероприятий по предотвращению коррупции в частном секторе для снижения издержек на одно или несколько предприятий, владельцы которых отказываются давать взятки;
 - реальное противодействие коррупции в квазигосударственном секторе – система поощрений за добросовестное внедрение антикоррупционной комплаенс-программы и ответственности в случае ее отсутствия;
 - распространение современных стандартов по закупкам на квазигосударственный сектор;
 - альтернативный вариант – внедрение обязательной сертификации ISO 37001 («Системы менеджмента борьбы со взяточничеством»), 37301 («Системы управления соответствием»), 37002 «Системы управления сообщениями о фактах коррупции или незаконной деятельности»;
 - дополнительный альтернативный вариант – введение сертификации сотрудников антикоррупционной комплаенс-службы;
 - внедрение и поощрение информирования о коррупции и других нарушениях в частном секторе.

2. Целесообразным шагом может стать **усиление механизмов превенции в публичном секторе**. Повторимся, что эти два процесса должны идти параллельно, с одинаковой интенсивностью и динамикой:

- внедрение обязательного антикоррупционного комплаенса (службы или отдельного сотрудника) во всех госорганах, поскольку очевидно, что фокус только на продвижение этических норм (институт уполномоченных по этике) не охватывает всего спектра вопросов превенции коррупции (например, непонятно, кто и как проводит внутреннюю оценку рисков, на кого возложены функции по регулированию конфликта интересов и т. д.) и не имеет достаточных ресурсов для эффективной работы (для проведения внутренних проверок, доступа к базам данных по декларированию, например, наличие требуемой квалификации и т. д.);
- усиление мер по повышению прозрачности и открытости государственных органов;
- поощрение информирования о коррупционных правонарушениях на рабочем месте;
- вовлечение сотрудников в процесс превенции коррупции в государственном органе или иной организации, начиная с руководителя.

3.2. Специальные рекомендации

Необходима поддержка мер по снижению уровня коррупции в квазигосударственном и частном, а также в публичном секторах, предусмотренных проектом Концепции антикоррупционной политики на 2022–2026 годы, а также Планом действий реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы¹⁴⁵.

1. Доработка процедур внешней и внутренней оценки коррупционных рисков в организациях публичного и квазигосударственного секторов

- Необходимо внесение изменений в подзаконные акты, регулирующие процессы организации и проведения этих оценок, – не документальный анализ, а подход, основанный на описании каждого из рисков и определения степени его возникновения в основных сферах деятельности организации (оценка риска).
- Важно определить регулярность проведения внутренней оценки коррупционных рисков (например, не реже одного раза в год).
- Следует предусмотреть в методологии внутренней оценки описание коррупционных рисков, регулярность их возникновения во всех сферах деятельности организации, обеспечить заполнение карты рисков и разработку на ее основе эффективной антикоррупционной программы.
- Целесообразно предусмотреть в методологии внутренней оценки контроль и мониторинг, своевременную ревизию выявленных рисков и различных зон из карты рисков для оценки прогресса риск-менеджмента и устранению этих рисков.
- Необходимо предусмотреть ответственность руководителей государственных органов за неисполнение рекомендаций по результатам внешнего анализа рисков.
- Требуется дополнить методологию внешней оценки коррупционных рисков элементами риск-менеджмента, помимо документального анализа – описание рисков, определение

¹⁴⁵Проект Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы, а также План действий реализации Концепции антикоррупционной политики Республики Казахстан на 2022–2026 годы. Документы доступны по ссылке: <https://www.gov.kz/memleket/entities/anticorruption/documents/details/227922?lang=ru>

периодичности их возникновения во всех сферах деятельности организации и формирование карты рисков для их устранения.

- В плане мероприятий следует предусмотреть иные сроки для доработки методологий внешней и внутренней оценки коррупционных рисков – не конец 2022 года, а как минимум первый квартал; а также предусмотреть реалистичные и адекватные показатели KPI («ключевые показатели эффективности») для оценки прогресса.

2. Исправление ситуации с управлением конфликтом интересов в публичном секторе

- Необходимо создание перечня типовых ситуаций конфликта интересов для публичного сектора.
- Важно уделять внимание подготовке и принятию методических рекомендаций по разрешению конфликта интересов в публичном секторе.
- Требуется проводить постоянное обучение сотрудников и формировать навыки ситуационного определения конфликта интересов и сообщения об этом руководству для последующего принятия решения с его руководства.

3. Формирование культуры добропорядочности среди государственных служащих через изменение отношения к этике и кодексам поведения

1. Видится важным предложить внести изменения и дополнения в Кодекс этики государственных служащих и аналогичные ведомственные кодексы этики и поведения, которые бы обеспечивали следующее:

- определяли ценности и миссию государственной службе как защиту общественных интересов, и доверие общества как главный показатель работы госаппарата;
- указывали на неприемлемость конфликта интересов, когда удовлетворение личных интересов преобладает в профессиональной карьере государственного служащего;
- исключали возможность использования служебного положения для получения личной выгоды;
- акцентировали внимание на равноправии и отсутствии дискриминации на рабочем месте;
- подчеркивали важность оперативного раскрытия сотрудниками информации о нарушениях на рабочем месте, включая факты коррупции;
- предусматривали гарантии правовой защиты для таких сотрудников (недопустимость увольнения, перевода на другую должность, сокращения заработной платы только вследствие раскрытия информации о нарушении на рабочем месте, включая факты коррупции);
- содержали все данные о способах передачи таких сообщений, включая анонимные каналы;
- включали отказ от положения, обязывающего государственных служащих обращаться в суд в случае публикации в СМИ информации о совершении ими коррупционных правонарушений («необоснованное публично обвинение ев коррупционных проявлениях»¹⁴⁶).

2. Следует проводить регулярное обучение государственных служащих по использованию этических норм и принципов в своей работе.

¹⁴⁶Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан. Текст документа доступен по ссылке: https://egov.kz/cms/ru/articles/state_service/ethic_code

4. Повышение эффективности практики антикоррупционного информирования и обучение сотрудников организаций публичного сектора

1. Необходимо проводить регулярное информирование и обучение сотрудников публичного сектора по вопросам противодействия коррупции на рабочем месте.
2. Следует предусмотреть базовые и углубленные курсы обучения государственных служащих, вновь поступивших на госслужбу и сотрудников, которые продолжают свою карьеру.
3. Уполномоченные по этике в госорганах, по нашему мнению, должны проходить специализированное обучение и повышать свою квалификацию для обеспечения эффективности дальнейшего обучения госслужащих.
4. Необходимо совместно с университетами разработать обучающие программы для государственных служащих.

5. Повышение эффективности практики информирования о нарушениях на рабочем месте

1. Следует внести изменения на законодательном уровне для внедрения института информаторов и гарантий их защиты в случае раскрытия информации о нарушениях на рабочем месте.
2. Целесообразно разработать методические рекомендации для государственных органов, предприятий квазигосударственного сектора и частного сектора для внедрения и применения на практике.
3. Важно разработать обучающие программы для представителей всех секторов для информирования и передачи практических навыков по раскрытию информации о нарушениях на рабочем месте.

3.2.1. Изменение подходов к корпоративной этике и моделям корпоративного поведения

1. Организациям частного сектора рекомендуется пересмотреть и усилить меры по развитию и внедрению современных норм корпоративной этики, связанные с обеспечением равноправия и исключением дискриминации на рабочем месте, поддержкой глобальных и региональных социальных инициатив, включая стратегические антикоррупционные реформы.
2. Организациям частного сектора рекомендуется использовать риск-менеджмент при оценке собственных коррупционных рисков и обучить этой процедуре сотрудников комплаенс-служб.

3.2.2. Антикоррупционное обучение и информирование в более широком контексте

Требуется разработка и внедрение антикоррупционного образования в более широком контексте (включая различные уровни – школы, университеты и колледжи).

